



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

# HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

8<sup>ème</sup> RAPPORT

L'ADMINISTRATION DES MILITAIRES

RAPPORT THÉMATIQUE



# HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

## RAPPORT THÉMATIQUE 2014

1. Créé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire a pour mission, aux termes du décret n° 2005-1415 du 17 novembre 2005<sup>1</sup> précisant ses attributions, « *d'éclairer le Président de la République et le Parlement sur la situation et l'évolution de la condition militaire (...). Dans son rapport annuel, il formule des avis et peut émettre des recommandations* ».

Les neuf personnalités indépendantes qui composent actuellement le Haut Comité ont été nommées pour quatre ans par décret du Président de la République en date du 3 mai 2010. Le Haut Comité a successivement traité dans ses sept premiers rapports de l'attractivité des carrières militaires et des rémunérations (2007), de la mobilité des militaires et de son accompagnement (2008), de la reconversion (2009), des pensions militaires de retraite (2010), de la condition des militaires en service hors métropole (2011), de la condition des militaires du rang (2012), de nouveau, des rémunérations (2012) et des femmes dans les forces armées françaises (2013).

2. Depuis 2013, le rapport annuel du Haut Comité est scindé en deux parties :

- un rapport thématique, objet du présent document ;
- une revue annuelle de la condition militaire qui inclut le suivi des recommandations, diffusée à l'automne.

Ce choix s'inscrit dans la logique de programmation des travaux du Haut Comité et vise, sur la base de ses travaux ainsi que des tables rondes menées par le Haut Comité dans un panel significatif d'unités militaires, d'une part, à pouvoir présenter dans la revue annuelle de la condition militaire les données chiffrées de référence les plus récentes, d'autre part, à présenter dans le rapport thématique annuel la synthèse de ses observations sur le thème choisi par lui.

3. Le Haut Comité a décidé de consacrer le rapport thématique de cette année à l'étude de l'administration des militaires, entendue comme le service administratif qui leur est rendu individuellement et collectivement, en temps de paix, dans le domaine des ressources humaines, du logement, de l'alimentation, de l'habillement, du suivi médical et de l'environnement social et familial.

---

<sup>1</sup> Cf. annexe 1.

4. Comme pour ses précédents rapports, le Haut Comité a étudié les documents de référence disponibles, procédé à l'audition de hauts responsables des armées et de l'administration centrale des ministères de la défense et de l'intérieur et, à l'occasion de ses déplacements dans les unités, rencontré et entendu près de 360 personnes.

Fidèle à ses méthodes de travail, le Haut Comité présente des analyses comparatives, avec la fonction publique civile, le secteur privé ou avec certaines armées occidentales. Comparer demeure toutefois un exercice délicat et, si ces comparaisons donnent des éléments d'appréciation éclairants, elles ne sauraient pour autant faire oublier les particularités du commandement et de la gestion des personnels militaires au sein des forces armées françaises.

5. Le Haut Comité, dans ses analyses comme dans ses constats, se tient strictement à la mission d'instance indépendante qui lui a été confiée par la loi. Il émet les recommandations qui lui paraissent découler des constats effectués, sans s'interdire de formuler les appréciations que lui inspirent les situations observées.

Le Haut Comité, conscient des contraintes budgétaires strictes qui pèsent sur le ministère de la défense, a pris en compte ce contexte très difficile pour arrêter ses choix en matière de recommandations.

Il tient à remercier, pour la qualité de leur accueil, la parfaite organisation des visites et la contribution active qu'ils ont apportées à ses travaux, les personnels, civils et militaires, femmes et hommes, qu'il a rencontrés, notamment lors des auditions et des déplacements sur le terrain. Il remercie également les conjoints de militaires qui ont accepté de s'exprimer devant lui.



*Présidé par un membre du Conseil d'État, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire comprend neuf personnalités bénévoles nommées par le Président de la République<sup>2</sup>.*

*Au titre de l'année 2013, les dépenses de fonctionnement du HCECM se sont élevées à 11 845 €. Ces dépenses recouvrent pour l'essentiel le remboursement des frais de déplacement de ses membres et le financement de ses publications.*

*Cet organisme dispose en outre d'un secrétariat général permanent, composé de quatre personnes (trois militaires et un civil). La masse salariale correspondante, hors pensions et charges, imputée sur les crédits du ministère de la défense, représente environ 250 000 €.*

Les rapports du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire sont disponibles au format numérique :

- sur le site Internet du ministère de la défense :  
[www.defense.gouv.fr/hcecm](http://www.defense.gouv.fr/hcecm) ;
- sur le site Internet de La Documentation française :  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr) ;
- sur le site intranet du ministère de la défense et sur celui de la gendarmerie.

---

<sup>2</sup> Cf. annexe 2.



## SYNTHÈSE

1. L'administration des militaires - entendue comme la gestion administrative des ressources humaines et la délivrance des prestations de soutien individuel et collectif servies en temps de paix - occupe une place croissante dans l'esprit des militaires et de leurs familles. Le sentiment qui prévaut, depuis cinq ou six ans, est celui d'une dégradation assez générale, amplifiée par les difficultés associées à la mise en œuvre des bases de défense et les défaillances du logiciel de gestion de solde LOUVOIS.

Or, les exigences propres aux missions confiées aux armées nécessitent d'accompagner les militaires encore mieux que les fonctionnaires civils, en leur assurant un soutien adapté et de qualité, et donc de les mettre à l'abri des soucis administratifs. L'administration ne doit pas être un problème. Elle est une condition de l'efficacité des forces armées.

L'analyse de la situation à laquelle le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire s'est livré a d'abord visé à décrire les grands traits historiques et contemporains de l'administration des militaires et à évaluer le niveau de satisfaction des militaires soutenus (partie 1). Elle s'est ensuite attachée à identifier les voies qui permettront d'améliorer la qualité et l'exhaustivité des prestations servies aux militaires soutenus (partie 2).

### Partie 1

2. L'administration des militaires possède des caractéristiques propres qui la distinguent du soutien apporté par l'État aux fonctionnaires civils : les besoins à satisfaire sont en effet beaucoup plus larges. La gestion administrative des ressources humaines doit ainsi permettre le renouvellement permanent d'un personnel majoritairement sous contrat, jeune, apte physiquement et techniquement à remplir les missions opérationnelles des armées et la prise en compte efficace d'activités diversifiées ouvrant des droits individuels également variés. L'habillement doit répondre aux impératifs propres aux corps en uniformes et être adapté aux activités militaires. Les impératifs du service appellent une prise en compte spécifique en matière de restauration. Le suivi médical doit garantir la capacité opérationnelle des militaires. Leur importante mobilité géographique suppose la mise en œuvre effective d'aides appropriées dans les domaines du logement et de l'hébergement et une attention particulière en matière d'environnement social et familial (action sociale, emploi des conjoints, scolarité des enfants, loisirs).

3. Toutes ces exigences ne sont pas nouvelles, et les armées y ont longtemps répondu en assurant un soutien de proximité très intégré à la vie quotidienne du militaire, délivré par du personnel civil et militaire de la même armée.

Historiquement, l'administration des militaires a progressivement pris forme avec la création d'une armée permanente. Elle s'est notablement développée sous l'Ancien Régime et a conservé jusqu'au début du 21<sup>ème</sup> siècle plusieurs caractéristiques issues de cette période, comme l'emploi des « masses » ou encore la fonction « administration intérieure » des corps de troupe. La loi de 1882 sur l'administration de l'armée, en posant le principe de la subordination de l'administration au commandement, a renforcé l'intégration des services aux forces, jusqu'à une période très récente. Le service rendu a longtemps été jugé efficace, en particulier parce que les armées disposaient, avec les appelés du contingent, d'une ressource humaine qui n'était pas comptée.

4. Depuis une quinzaine d'années, la recherche d'un meilleur emploi des moyens a conduit à réformer les soutiens, avec, par exemple, l'interarmisation de la fonction réseaux d'infrastructure et systèmes d'information (2004) ou de la fonction infrastructure (2005).

Plus récemment (2011), sous la double impulsion du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 et de la révision générale des politiques publiques, la création des bases de défense a constitué une évolution organisationnelle majeure et nécessaire. Au sein des formations - les régiments, les éléments de forces navales et les bases aériennes - les fonctions jusqu'alors dédiées à l'administration générale et au soutien commun, c'est-à-dire l'administration intérieure, étaient transférées vers le groupement de soutien de chacune des bases de défense, l'ensemble de ces groupements étant placé sous l'autorité de l'officier général sous-chef soutien de l'état-major des armées, adjoint direct du major général des armées. Cependant, on ne peut que constater que les conditions préalables à la réussite de cette réforme - le regroupement géographique des unités, l'harmonisation et la simplification des procédures et le déploiement de nouveaux systèmes d'information - n'ont pas été suffisamment réunies.

Une nouvelle réforme du soutien de proximité est en outre engagée depuis 2014, afin d'atteindre l'objectif de réduction d'effectifs fixé au ministère de la défense par la loi de programmation militaire 2014-2019 et de rechercher une solution aux quelques difficultés organisationnelles rencontrées au cours des premières années de mise en place des bases de défense. Cette réforme prévoit de placer les groupements de soutien sous l'autorité du service du commissariat des armées, de réorganiser chaque fonction du soutien en filières, selon une logique de « bout en bout », et de diminuer d'environ 20 % les effectifs du soutien d'ici 2019.

5. Plusieurs indicateurs de performance rendent compte, directement ou non, de la qualité du soutien apporté aux militaires. Si leurs résultats sont plutôt positifs dans l'ensemble, ils restent néanmoins incomplets voire faussement rassurants.

L'indicateur de mesure du moral (I2M), publié semestriellement, intègre en particulier la satisfaction et l'importance données par un échantillon significatif de militaires pour 11 fonctions du soutien. Les mesures effectuées depuis 2010 montrent, dans chaque armée, une satisfaction plus grande chez les officiers que chez les sous-officiers, ceux-ci étant eux-mêmes plus satisfaits que les militaires du rang. La mise en place des bases de défense ne s'est pas traduite par une rupture sensible des niveaux de satisfaction, mais ceux-ci restent assez médiocres.

Une autre série d'indicateurs, mise en place en 2011, vise spécifiquement à évaluer selon un rythme bimestriel la qualité du service rendu (QSR) par chacun des soutiens assurés dans les bases de défense. Les résultats sont dans l'ensemble satisfaisants, avec des taux de satisfaction de l'ordre de 70 à 75 %, à l'exception de l'administration des ressources humaines qui ne recueille que 60 % de satisfaction.

Ce constat appelle une double réflexion sur l'état réel du moral, d'une part, et sur la nécessité d'aligner les indicateurs sur les meilleurs standards disponibles en la matière, d'autre part.

L'administration des militaires peut également être évaluée en analysant les recours administratifs préalables obligatoires formés par les militaires. Les statistiques paraissent montrer que, dans son ensemble, elle donne plutôt satisfaction.

Pour compléter ces informations et objectiver de façon plus précise la qualité du soutien, le Haut Comité a demandé aux armées et services de lui transmettre les autres indicateurs dont ils disposaient et de renseigner plusieurs tableaux. Les données transmises ont souligné que, bien souvent, il n'était pas possible de disposer de séries statistiques complètes - et encore moins homogènes d'une armée ou d'un service à l'autre - sur la période retenue (2005-2012), ni même sur une période plus courte qui inclurait néanmoins l'année ou les deux années précédant la réforme des bases de défense.

6. En complément de ces données statistiques, le Haut Comité s'est attaché à comprendre les effets concrets de l'administration des militaires dans leur vie quotidienne.

Pour cela, il a dialogué au cours d'une trentaine de tables rondes avec des militaires de tous grades, exerçant des responsabilités très diverses dans des unités opérationnelles, des groupements de soutien et des services de soutien de plusieurs bases de défense. De ces échanges, le Haut Comité retient deux constats principaux.

D'une part, le concept des bases de défense a créé un véritable choc culturel. Il conduit à un nouveau rapport à l'administration, qui se traduit par une perte de proximité entre souteneurs et soutenus et le sentiment d'être en partie livré à soi-même dans un environnement complexe et impersonnel, ce qu'aggrave une informatisation inaboutie caractérisée par un accès trop limité aux réseaux, des

informations difficilement accessibles et un retard dans la modernisation des systèmes d'information métier.

D'autre part, les militaires - soutenus comme soutenus - doivent endurer des conditions de mise en œuvre des soutiens difficiles qui perturbent leurs conditions de travail et leur vie quotidienne. Le personnel de l'armée de terre, en particulier, est peu satisfait de l'actuel mode de fonctionnement administratif des régiments, des groupements de soutien et des services de soutien locaux et certaines catégories de cadres observent un accroissement de leur charge de travail administratif, au détriment de leur activité de préparation opérationnelle. Plus généralement, les restrictions budgétaires ont leur part dans la détérioration des locaux et des conditions d'hébergement des militaires du rang. Les conjoints de militaires estiment fréquemment que les familles ne sont pas assez soutenues quand les militaires partent en opération extérieure. De plus, l'échec du logiciel LOUVOIS aura produit des effets dévastateurs.

Cette réalité est aggravée par la situation difficile de la disponibilité des matériels non déployés en opérations extérieures qui ne permet pas, dans de nombreux cas, de maintenir convenablement les compétences, de motiver et de fidéliser des militaires.

Au-delà, la succession permanente de réformes lourdes, qui se superposent avant même que la précédente ne se soit installée, affecte le moral des militaires, voire entame leur confiance en l'avenir.

Il est à noter qu'on retrouve certains éléments de ces constats dans les préoccupations exprimées au sein du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM).

## Partie 2

7. Au regard de ces éléments, le Haut Comité considère qu'il est nécessaire maintenant :

- d'appréhender dans sa totalité la question de l'administration des militaires et d'en dresser un bilan global ;
- de concevoir un projet d'ensemble, qui ne soit pas la simple juxtaposition de prestations servies par des filières indépendantes les unes des autres, mais plutôt un référentiel identifiant, en fonction des différentes situations de la vie professionnelle et familiale des militaires, les services qui leur seront fournis ;
- de faire ensuite procéder régulièrement à des audits internes et à des audits qualités, afin de s'assurer de la cohérence du système de contrôle interne, du niveau de performance et de formuler toutes propositions pour améliorer le service apporté aux militaires soutenus.

Plus précisément, l'analyse à laquelle le Haut Comité a procédé le conduit à formuler des recommandations selon trois axes.

8. Le premier axe consiste à bien connaître les besoins des militaires et à mieux mesurer les performances de leur administration.

Une bonne évaluation des besoins et des attentes des militaires nécessite de généraliser l'emploi d'outils comme les groupes d'écoute d'administrés, l'analyse des réclamations ou les groupes de prospective et d'associer à cette démarche, en tant que de besoin, les conseils de la fonction militaire et le conseil supérieur de la fonction militaire.

Une meilleure mesure de la performance du soutien suppose d'élargir le panel des militaires qui participent à la QSR, de mettre en place des indicateurs interarmées permettant d'objectiver la performance des soutiens, notamment dans le domaine des ressources humaines, et de recourir davantage à des enquêtes de satisfaction.

9. Le recours à une approche qualité qui donne la priorité aux besoins des militaires constitue une seconde voie.

Il s'agit, en s'inspirant des modèles qualité existants, de concentrer les efforts dans trois domaines principaux : l'accueil, l'information et la simplification.

L'accueil est un moment essentiel des relations entre l'administration militaire et les militaires soutenus. Son amélioration suppose en particulier que tous les militaires - notamment les militaires du rang - puissent accéder aux services locaux des bases de défense, dès lors que cela peut être utile, d'en adapter les horaires d'ouverture et de former son personnel à l'accueil.

Bien que le développement des technologies de l'information et de la communication permette au plus grand nombre, du moins en principe, d'accéder à un volume d'informations toujours plus important, le Haut Comité a constaté qu'un des reproches fréquemment formulé par les militaires porte sur le défaut d'informations. Il recommande notamment de généraliser et de faciliter l'accès aux réseaux, de faire effort dans la conception des sites Internet et intranet ministériels afin que les militaires soutenus trouvent les informations qui leur sont utiles le plus aisément possible, de faciliter l'identification des correspondants administratifs des militaires, d'améliorer le suivi précis et en temps réel du déroulement des procédures individuelles administratives, d'ouvrir des espaces de parole à l'instar du forum « GendCom » mis en place par la gendarmerie et d'inscrire, dans la formation initiale des militaires, l'enseignement des rudiments du fonctionnement de leur administration.

La simplification administrative, qui a pour objet de supprimer les actes inutiles et ceux dont la valeur ajoutée est faible, au regard du temps, de la complexité et de la charge de travail qu'ils représentent, nécessite des efforts constants. L'agrégation des réglementations et l'évolution naturelle des pratiques administratives tendent en effet à alourdir l'application des processus administratifs. Le Haut Comité recommande de privilégier une logique similaire à celle retenue dans le cadre de la modernisation de l'action publique, en partant du principe que toute évolution doit être pensée non pas en se concentrant sur les contraintes internes de

l'administration, mais en adoptant au contraire le point de vue des militaires soutenus à l'occasion des différents événements de leur vie. La mise en place sur l'intranet défense (intradef) d'un portail unique « vos démarches » permettant aux militaires d'accéder à l'ensemble des procédures administratives en ligne simplifierait également la vie des militaires.

10. Le troisième axe consiste à respecter trois impératifs.

D'abord, la conduite de toute réforme administrative doit prendre en compte les enseignements des réformes passées et donner une importance particulière à la fixation des échéances, à la participation de tous les acteurs de la réforme et à la clarté de la communication interne. Un effort doit être consenti pour dépasser les blocages culturels. Les besoins en ressources humaines, matérielles et financières ne doivent pas être minorés, afin d'éviter des difficultés sans commune mesure avec les économies réalisées.

Ensuite, la simplification et l'harmonisation des procédures doit devenir une priorité dans tous les domaines du soutien et en particulier dans celui de l'administration des ressources humaines mais en privilégiant une approche partant des besoins à satisfaire et visant à simplifier le travail des services.

Enfin, un soutien de proximité suffisant doit être préservé, ce qui nécessite de porter une grande attention à la définition, dans la réforme en cours, au meilleur équilibre entre centralisation et proximité.

11. Ces recommandations sont formulées pour améliorer la condition militaire sous tous ses aspects ainsi que ses conséquences sur l'attractivité des missions confiées aux armées, la fidélisation, le moral, les conditions de vie quotidienne des militaires et de leurs familles, leur retour à la vie civile mais surtout, au premier chef, leur capacité opérationnelle et l'image d'eux-mêmes et de l'efficacité de leur institution que l'administration leur envoie.



# **L'ADMINISTRATION DES MILITAIRES**



## L'ADMINISTRATION DES MILITAIRES

### SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>15</b>
---------------------------	-----------

#### **PARTIE 1**

<b>UNE ADMINISTRATION EN PRINCIPE COMPLÈTE ET EFFICACE MAIS UNE RÉALITÉ MARQUÉE PAR L'INQUIÉTUDE ET LE DOUTE .....</b>	<b>21</b>
--	-----------

<b>1 LES CARACTÉRISTIQUES FONCTIONNELLES, HISTORIQUES ET ORGANISATIONNELLES DE L'ADMINISTRATION DES MILITAIRES .....</b>	<b>21</b>
--	-----------

1.1 UN SOUTIEN PLUS COMPLET QUE CELUI ASSURÉ PAR L'ÉTAT AUX FONCTIONNAIRES CIVILS .....	21
---	----

1.1.1 <i>Une gestion administrative des ressources humaines plus exigeante .....</i>	<i>21</i>
--	-----------

1.1.1.1 Un renouvellement permanent .....	22
---	----

1.1.1.2 Des activités très diversifiées .....	22
---	----

1.1.2 <i>Un soutien individuel plus large .....</i>	<i>22</i>
---	-----------

1.1.2.1 L'habillement .....	22
-----------------------------	----

1.1.2.2 Le logement .....	23
---------------------------	----

1.1.2.3 L'hébergement .....	23
-----------------------------	----

1.1.2.4 L'hôtellerie .....	24
----------------------------	----

1.1.2.5 La restauration .....	24
-------------------------------	----

1.1.2.6 La santé .....	25
------------------------	----

1.1.2.7 L'environnement social et familial .....	25
--	----

1.2 UN SOUTIEN LONGTEMPS ASSURÉ À PROXIMITÉ DU MILITAIRE, TRÈS INTÉGRÉ À SA VIE QUOTIDIENNE ET PAR DU PERSONNEL DE LA MÊME ARMÉE .....	27
--	----

1.2.1 <i>Jusqu'au début des années 2000, l'administration des militaires est assurée dans un cadre de proximité .....</i>	<i>27</i>
---	-----------

1.2.1.1 Les prémices .....	27
----------------------------	----

1.2.1.2 La loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée .....	28
--	----

1.2.2 <i>La création des bases de défense a constitué une évolution organisationnelle majeure .....</i>	<i>31</i>
---	-----------

1.2.2.1 Les raisons et les objectifs du changement .....	31
--	----

1.2.2.2 Une profonde réorganisation .....	31
---	----

1.2.2.3 Des conditions de réussite difficiles à réunir .....	33
--	----

1.2.2.4 Une réforme qui se poursuit .....	35
---	----

1.3 UN SERVICE RENDU LONGTEMPS JUGÉ EFFICACE .....	35
--	----

<b>2 UNE INQUIÉTUDE CROISSANTE À PARTIR DU DÉBUT DE LA PRÉSENTE DÉCENNIE, IMPARFAITEMENT REFLÉTÉE PAR LES INDICATEURS DISPONIBLES ET QUI, AVEC L'ÉCHEC DU SYSTÈME LOUVOIS, S'EST MUÉE EN DOUTE OU EN INCOMPRÉHENSION .....</b>	<b>37</b>
--	-----------

2.1 DES INDICATEURS PLUTÔT POSITIFS MAIS INCOMPLETS ET FAUSSEMENT RASSURANTS ..	37
---	----

2.1.1 <i>L'indicateur synthétique du moral .....</i>	<i>37</i>
--	-----------

2.1.1.1 Des situations contrastées entre armées et catégories hiérarchiques, mais qui évoluent peu .....	38
--	----

2.1.1.2 Les points positifs .....	40
-----------------------------------	----

2.1.1.3 Points négatifs .....	41
-------------------------------	----

2.1.1.4 Une interprétation difficile .....	42
--	----

2.1.2 <i>La qualité du service rendu (QSR) .....</i>	<i>44</i>
--	-----------

2.1.2.1 Un dispositif d'évaluation mis en place en même temps que les bases de défense .....	44
--	----

2.1.2.2 Un résultat globalement satisfaisant, mais des performances variables selon les domaines .....	45
--	----

2.1.3 <i>Les indicateurs de recours .....</i>	<i>52</i>
---	-----------

2.1.3.1 La procédure de recours administratif préalable obligatoire .....	52
---	----

2.1.3.2 Des recours plus importants dans les domaines de la notation et de la solde .....	52
---	----

2.1.4	<i>Les indicateurs demandés par le HCECM</i> .....	55
2.1.4.1	Beaucoup de données ne sont pas disponibles .....	55
2.1.4.2	Les données statistiques relatives à l'administration du personnel militaire ne permettent pas d'avoir une vision exhaustive de la qualité de cette fonction.....	56
2.1.4.2.1	Des délais de recrutement encore longs .....	56
2.1.4.2.2	Une mobilité source d'insatisfaction dans l'armée de terre.....	58
2.1.4.2.3	Une aide à la reconversion dans l'ensemble satisfaisante.....	60
2.1.4.3	Dans le domaine du soutien de proximité .....	60
2.2	UN RESSENTI BEAUCOUP PLUS NÉGATIF .....	63
2.2.1	<i>L'expression dans les tables rondes</i> .....	63
2.2.1.1	Un nouveau rapport à l'administration.....	63
2.2.1.1.1	La perte de proximité entre souteneurs et soutenus .....	64
2.2.1.1.2	Une informatisation inaboutie.....	65
2.2.1.1.3	Le commandement de proximité .....	68
2.2.1.2	Des souteneurs et des soutenus soumis à forte pression.....	68
2.2.1.2.1	L'effet dévastateur de l'échec de LOUVOIS .....	68
2.2.1.2.2	Le cas particulier des régiments de l'armée de terre.....	70
2.2.1.2.3	Des conditions de vie quotidienne difficiles.....	71
2.2.1.2.4	Des réformes qui se superposent .....	72
2.2.1.2.5	Le doute s'installe .....	73
2.2.2	<i>Un ressenti confirmé par les travaux du CSFM</i> .....	74
2.2.2.1	Une administration mal connue mais dont les militaires attendent beaucoup .....	74
2.2.2.2	Les principales préoccupations exprimées par le CSFM.....	75

## PARTIE 2

### AMÉLIORER L'ADMINISTRATION DES MILITAIRES PAR UNE APPROCHE « QUALITÉ », CENTRÉE SUR LA SATISFACTION DES BESOINS DU MILITAIRE.... 79

1	<b>BIEN CONNAÎTRE LES BESOINS DES MILITAIRES ET MIEUX MESURER LES PERFORMANCES DE LEUR ADMINISTRATION .....</b>	<b>80</b>
1.1	CONNAÎTRE LES BESOINS DES MILITAIRES ET DE LEURS FAMILLES .....	80
1.2	MIEUX ÉVALUER L'IMPACT DES RÉFORMES ET LES PERFORMANCES DE L'ADMINISTRATION DES MILITAIRES .....	82
1.2.1	<i>Recourir aux études d'impact et mettre à jour les dispositions du Code de la défense .....</i>	<i>82</i>
1.2.2	<i>Améliorer le dispositif d'évaluation de la performance.....</i>	<i>83</i>
2	<b>ADOPTER UNE APPROCHE QUALITÉ QUI DONNE LA PRIORITÉ AUX BESOINS DES MILITAIRES .....</b>	<b>84</b>
2.1	S'INSPIRER DES MODÈLES QUALITÉ EXISTANTS .....	84
2.2	CONCENTRER LES EFFORTS SUR QUELQUES AXES ESSENTIELS DE LA QUALITÉ.....	85
2.2.1	<i>Accueillir.....</i>	<i>85</i>
2.2.2	<i>Informer.....</i>	<i>86</i>
2.2.3	<i>Simplifier.....</i>	<i>89</i>
3	<b>TROIS IMPÉRATIFS À RESPECTER DANS LE CADRE DES RÉFORMES PORTANT SUR L'ADMINISTRATION DES MILITAIRES OU IMPACTANT CELLE-CI .....</b>	<b>91</b>
3.1	CONDUIRE DES PROCESSUS DE RÉFORME.....	91
3.1.1	<i>Fixer des objectifs et des échéances.....</i>	<i>91</i>
3.1.2	<i>Dégager les ressources nécessaires.....</i>	<i>93</i>
3.1.3	<i>Associer tous les acteurs de la réforme.....</i>	<i>94</i>
3.1.4	<i>Mieux communiquer.....</i>	<i>95</i>
3.1.5	<i>Dépasser les blocages culturels.....</i>	<i>96</i>
3.1.6	<i>Renforcer les structures de conduite des réformes et de pilotage des soutiens.....</i>	<i>96</i>
3.2	SIMPLIFIER ET HARMONISER .....	97
3.3	PRÉSERVER UN SOUTIEN DE PROXIMITÉ .....	99

*« Dans les armées, le mépris de l'administration n'est autre que  
le mépris des hommes »  
Intendant militaire Ballyet<sup>3</sup>*

*« On ne gouverne bien que de loin, on n'administre bien que de près »  
Décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation - exposé des motifs*

## INTRODUCTION

### 1°) Pourquoi le HCECM a-t-il choisi le thème de l'administration des militaires ?

Depuis quelques années, les tables rondes du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) organisées à l'occasion de l'examen des thèmes annuels ont fait ressortir que les questions d'administration avaient tendance à occuper une place croissante dans les préoccupations des militaires et de leurs familles, et que le sentiment qui prévalait était celui d'une dégradation assez générale des services administratifs rendus.

À titre d'exemple :

- les militaires partant ou revenant d'opération extérieure (OPEX) à titre individuel doivent trop souvent s'organiser eux-mêmes pour effectuer les formalités d'administration, de perception et de réintégration de paquetage et de parcours sanitaire, certains se voyant même contraints, à leur retour, d'emprunter à leurs frais différents moyens de transport pour rejoindre leur garnison, personne n'étant chargé de les accueillir à l'aéroport<sup>4</sup> ;
- la durée moyenne de la procédure de recrutement reste très élevée si on la compare aux procédures usuelles de recrutement de la société civile et semble difficilement compatible avec les attentes d'une population jeune, sollicitée par d'autres offres d'activité ou de formation<sup>5</sup> ;
- le taux de mobilité géographique s'est accru ces dernières années, pour partie en lien avec les restructurations, tout comme la part des mutations avec changement de résidence dont la durée du préavis est inférieure à 3 mois<sup>6</sup>, accentuant ainsi les contraintes qui pèsent sur la vie familiale dans les domaines du logement, de la scolarité des enfants et de l'emploi du conjoint ;
- les ruptures de stocks dans la chaîne habillement ne permettent pas à de nombreux militaires de renouveler certains effets de leur tenue de travail ;
- si chaque militaire dispose d'une adresse de messagerie électronique professionnelle, la plupart des militaires du rang n'ont pas directement accès aux réseaux informatiques, qu'il s'agisse de l'intranet du ministère de la défense ou d'Internet, ce qui les prive de nombreuses informations ;

<sup>3</sup> Cité dans Vauchelle, *Cours d'administration militaire*, 1861.

<sup>4</sup> HCECM, 5<sup>ème</sup> rapport, p. 41.

<sup>5</sup> HCECM, 6<sup>ème</sup> rapport, p. 29.

<sup>6</sup> HCECM, 7<sup>ème</sup> rapport, revue annuelle de la condition militaire, p. 81-84.

- les délais de remboursement des frais de déplacement des militaires amenés à se déplacer fréquemment, c'est-à-dire plusieurs fois par mois, continuent à se révéler problématiques, dans la mesure où ces derniers sont conduits à avancer de façon quasi permanente, tout au long de l'année, plusieurs centaines d'euros ;
- l'état du casernement, en particulier celui des installations sanitaires destinées aux militaires du rang hébergés dans une enceinte militaire, reste trop souvent peu engageant.

Cette perception négative a été renforcée par les difficultés associées à la mise en œuvre des bases de défense (BdD) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011 et a fait place, un an après, à un sentiment d'inquiétude et d'incompréhension grandissantes à la suite des défaillances répétées et croissantes du Logiciel unique à vocation interarmées de la solde, LOUVOIS.

Or, les exigences propres aux missions confiées aux armées nécessitent d'accompagner les militaires encore mieux que les fonctionnaires civils, en leur assurant un soutien adapté et de qualité, et donc de les mettre à l'abri des soucis administratifs. L'administration ne doit pas être un problème. C'est une condition de l'efficacité des forces armées.

En outre, à l'image de la société française dont ils font partie, les militaires ont, dans leur vie quotidienne, des besoins dont le niveau d'exigence va croissant, en particulier parce que les outils informatiques et singulièrement Internet facilitent l'acquisition de nombreux biens et services dans des conditions qui ne cessent de s'améliorer : une offre large, souvent personnalisée et comparative, accessible en permanence et quel que soit le lieu où l'on se trouve ; un allègement sensible des démarches à accomplir ; des délais de traitement réduits ; une mise à disposition au moment et à l'endroit souhaités.

Ce constat préoccupant d'un décalage grandissant entre les besoins des militaires - voire leurs attentes légitimes - et la réalité de leur vie quotidienne a conduit le HCECM à décider, en juillet 2013, de se saisir de la question de l'administration des militaires.

## **2°) À quelles conditions et avec quel regard ?**

L'administration des militaires est une composante de la condition militaire au sens des articles L. 4111-1 et D. 4111-1 du Code de la défense, qui peut s'analyser sous un double aspect :

- celui de la qualité de l'ensemble des processus nécessaires à la gestion des militaires et à leur soutien individuel et collectif, qui constituent en eux-mêmes des éléments transversaux de la condition militaire ;
- celui de la qualité du service administratif qui leur est rendu individuellement, qui conditionne l'effectivité des actions touchant directement les militaires et leurs familles, dans les domaines de la paie, du logement, de l'action sociale, etc.

Le présent rapport sur « l'administration des militaires » n'est pas un rapport sur le soutien des forces en opération, ni même sur leur soutien en temps de paix, en métropole ou outre-mer, mais les sujets qu'il aborde peuvent avoir un impact direct ou indirect sur ces soutiens.

Il n'est pas davantage une étude d'organisation de l'administration militaire qui viserait à en préciser ou en modifier les rouages ou un bilan de la révision générale des politiques publiques (RGPP) appliquée au ministère de la défense, trois ans après la mise en place des bases de défense.

Il porte en réalité sur deux ensembles distincts, rarement examinés conjointement, qui pourtant ont en commun de donner corps aux conditions de vie et de travail quotidiennes des militaires et de leurs familles, et donc à la condition militaire elle-même :

- la gestion administrative des ressources humaines, qui regroupe l'ensemble des processus « ressources humaines » (« RH »), comme le recrutement, l'affectation, la solde, la reconversion, etc. ;
- le soutien individuel et collectif, entendu comme les prestations servies en temps de paix aux militaires dans les domaines du logement, de l'alimentation, de l'habillement, du suivi médical et de l'environnement social et familial.

Ce rapport visera d'abord à décrire les grands traits de l'administration des militaires, à travers la présentation de ses principales caractéristiques historiques et contemporaines, l'examen de données objectivées et les constats que le Haut Comité a tiré des échanges qu'il a eus avec de nombreux militaires (I).

Il exposera ensuite plusieurs recommandations visant à mieux mesurer les performances de l'administration des militaires, à adopter une approche qualité qui donne la priorité à la satisfaction des besoins des militaires, et à veiller tant à la conduite des processus de réforme qu'à la préservation d'un soutien de proximité (II).

## DÉFINITIONS

L'administration et le soutien sont deux notions proches, parfois employées indifféremment, qui deviennent plus précises une fois complétées d'un substantif ou d'une épithète. À cet égard, le Haut Comité fait siennes les définitions suivantes :

### Soutien des forces

Le soutien des forces consiste à combiner et ordonnancer différentes activités mises en place au profit des forces engagées, afin de leur permettre de se déployer, de vivre, d'agir, de combattre, de se soigner, de se remettre en condition et de durer<sup>7</sup>.

Le soutien des forces s'articule en 14 sous-fonctions : logistique, acheminements, condition du personnel en opération, hygiène et sécurité en opération, maintien en condition opérationnelle des matériels, protection de l'environnement, soutien de l'homme, soutien médical, soutien munitions, soutien pétrolier, soutien au stationnement, soutien administratif, soutien financier, soutien juridique<sup>8</sup>.

### Soutien de l'homme

Le soutien de l'homme est une des composantes du soutien des forces. Il regroupe l'ensemble des activités consistant à maintenir la capacité opérationnelle du combattant par la satisfaction de ses besoins vitaux et la mise à disposition de ressources et d'équipements divers<sup>9</sup>, principalement les effets d'habillement, les matériels de vie en campagne, de campement et de restauration et les vivres. Sa réalisation est de la compétence du service du commissariat des armées (SCA).

### Catégories du soutien

On distingue habituellement trois catégories du soutien :

- le soutien commun mis en œuvre par les groupements de soutien des bases de défense (GSBdD) qui inclut notamment le soutien de l'homme, le logement, les transports locaux, le courrier, etc. Les GSBdD sont également en charge de l'administration générale, qui réunit principalement l'administration des ressources humaines et de la solde, les achats, les finances, la restauration.<sup>10</sup>
- le soutien spécialisé autour d'une sous-fonction logistique assurée par un service interarmées : service de santé des armées (SSA), service des essences des armées (SEA), service du commissariat des armées, service d'infrastructure de la défense (SID), direction interarmées des réseaux et de l'infrastructure des systèmes d'information (DIRISI), service interarmées des munitions (SIMu).

<sup>7</sup> Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle établi par le Centre interarmées de concepts, de doctrine et d'expérimentations (CICDE).

<sup>8</sup> Doctrine du soutien (DIA-4) établie par le CICDE.

<sup>9</sup> Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle.

<sup>10</sup> L'instruction n° 398/DEF/EMA/SC-SOUT relative à l'organisation et au fonctionnement des bases de défense du 17 décembre 2010 liste les composantes des soutiens communs et de l'administration générale.



- le soutien spécifique, qui vise le maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres, aéronautiques et navals.

### **Administration militaire**

D'un point de vue organique, l'administration militaire se confond avec les services de soutien.

D'un point de vue matériel, il s'agit, d'une part, de mettre en œuvre l'ensemble des processus « RH » allant du recrutement à la radiation des cadres ou des contrôles, d'autre part, de constituer, répartir, conserver et utiliser des ressources financières et matérielles de toute nature.

### **Administration des militaires**

L'administration des militaires, au sens du présent rapport, réunit les deux ensembles suivants :

- la **gestion administrative des ressources humaines**, qui regroupe les processus « RH », comme le recrutement, l'affectation, la solde, etc.<sup>11</sup> ;
- le **soutien individuel et collectif**, entendu comme les prestations servies en temps de paix aux militaires dans les domaines du logement, de l'alimentation, de l'habillement, du suivi médical et de l'environnement social et familial.

---

<sup>11</sup> Les processus « RH » sont présentés en annexe 5.



## **PARTIE 1**

### **UNE ADMINISTRATION EN PRINCIPE COMPLÈTE ET EFFICACE MAIS UNE RÉALITÉ MARQUÉE PAR L'INQUIÉTUDE ET LE DOUTE**

L'administration des militaires possède des caractéristiques propres, qui la distinguent du soutien apporté par l'État aux fonctionnaires civils, parce que les besoins à satisfaire ne sont pas les mêmes. Elle relève également d'une histoire et d'une organisation particulière, qui en forgent la singularité (I).

Au-delà, si la plupart des indicateurs disponibles témoignent en apparence d'un niveau de qualité des prestations servies satisfaisant, les militaires s'inquiètent de plus en plus de leur administration (II).

#### **1 LES CARACTÉRISTIQUES FONCTIONNELLES, HISTORIQUES ET ORGANISATIONNELLES DE L'ADMINISTRATION DES MILITAIRES**

La question de l'administration des militaires est aussi ancienne que les armées elles-mêmes<sup>12</sup>. En France, les réponses qui y ont été apportées n'ont cessé de se développer depuis l'établissement d'un service régulier de la solde au 14<sup>ème</sup> siècle.

Le dispositif que nous connaissons aujourd'hui est en fait l'héritier d'une longue évolution au cours de laquelle se sont conjugués, avec une intensité et des modalités diverses selon les périodes, la volonté d'identifier les besoins de la troupe et d'y répondre au mieux tant pour satisfaire les nécessités opérationnelles que les attentes individuelles, les questionnements sur les avantages et les inconvénients respectifs de la subordination ou de l'indépendance de l'administration par rapport au commandement et la recherche de la meilleure économie des moyens.

L'administration des militaires s'est toujours caractérisée par des prestations plus complètes que celles assurées par l'État aux fonctionnaires civils (1), longtemps délivrées à proximité du militaire et par du personnel de la même armée (2), et par un service rendu généralement efficace, sinon efficient (3).

##### **1.1 UN SOUTIEN PLUS COMPLET QUE CELUI ASSURÉ PAR L'ÉTAT AUX FONCTIONNAIRES CIVILS**

###### **1.1.1 Une gestion administrative des ressources humaines plus exigeante**

Les forces armées ont toujours eu besoin d'un personnel jeune, apte physiquement et techniquement à remplir les missions opérationnelles que la Nation lui confie.

---

<sup>12</sup> Un bref aperçu historique de l'administration militaire figure en annexe 6.

### ***1.1.1.1 Un renouvellement permanent***

Cette exigence de jeunesse nécessite d'assurer en permanence des flux de recrutement, de formation et de départ proportionnellement plus importants que pour les fonctionnaires civils de l'État.

En effet, de façon schématique et en retenant une ancienneté moyenne de service au départ pour les militaires du rang de l'ordre de 5 ans, là où il suffit d'administrer un même agent de catégorie C pendant quarante ans, il faut administrer successivement huit militaires différents sur la même période, ce qui multiplie d'autant le nombre de fois où les processus de recrutement, de formation et de départ sont mis en œuvre.

### ***1.1.1.2 Des activités très diversifiées***

De plus, l'exercice même du métier militaire demande un dispositif administratif plus étoffé que pour la majorité des autres emplois de l'État.

Il entraîne en effet des changements d'activité plus nombreux - liés à la préparation opérationnelle, à la participation aux opérations extérieures et au déroulement du cursus professionnel - qui nécessitent à chaque fois un traitement administratif adéquat, afin de garantir les droits individuels des militaires : versement d'indemnités et attribution de bonifications en fonction de la nature et de la durée de l'activité considérée, remboursement des frais de déplacement et de déménagement, notations intermédiaires, décorations et récompenses, sanctions disciplinaires, etc.

Sans pour autant avoir pu le chiffrer, il apparaît ainsi au Haut Comité que la gestion administrative des ressources humaines militaires implique, par nature, un plus grand nombre et une plus grande variété d'actes administratifs, comparée à la situation des fonctionnaires civils de l'État.

## ***1.1.2 Un soutien individuel plus large***

Le métier militaire requiert également des prestations de soutien individuel et collectif plus larges que dans le cas des agents civils de l'État.

Elles se déclinent dans les domaines de l'habillement, du logement, de l'hébergement et de l'hôtellerie, de l'alimentation, de la santé et de l'environnement social et familial.

### ***1.1.2.1 L'habillement***

Les militaires travaillent en uniforme, certes comme certains autres corps de la fonction publique (policiers, douaniers, etc.), mais au contraire de la majorité des agents civils de l'État. Dans le cas des militaires, c'est une exigence ancienne qui s'est généralisée dès le 17<sup>ème</sup> siècle. Les effets d'habillement qu'ils portent ont plusieurs fonctions.

Ils doivent tout d'abord être réglementaires et identifiables, afin de signifier clairement leur état, c'est-à-dire leur légitimité à « *préparer et assurer par la force des armes la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la Nation* »<sup>13</sup>.

Ils doivent également être adaptés aux activités réalisées, dont on sait la diversité et combien elles nécessitent d'attention dans la définition des cahiers des charges. Les difficultés récentes rencontrées lors de l'opération Serval montrent combien cette question reste d'actualité.

Ils sont enfin un symbole fort de l'identité des militaires à laquelle ceux-ci restent très attachés, qui contribue à leur fierté et à leur cohésion et se décline jusqu'au niveau de l'unité de base dans chaque armée.

Cette obligation du port de l'uniforme nécessite l'existence d'une fonction « habillage », afin que les premières dotations en effets d'habillement, et leurs renouvellements, puissent être assurés.

### **1.1.2.2 Le logement**

Parce que la mobilité géographique des militaires est importante et, selon la catégorie hiérarchique, deux à cinq fois supérieure à celle des agents civils de l'État<sup>14</sup>, le statut général des militaires prévoit que « *lorsque l'affectation entraîne des difficultés de logement, les militaires bénéficient d'une aide appropriée* ».

Depuis de nombreuses années, la politique du logement du ministère de la défense vise, à côté des aides financières dont la principale est la majoration de l'indemnité pour charges militaires (MICM), à proposer aux militaires et à leurs familles, moyennant un loyer plus attractif que ceux du marché, des logements du parc domanial de la défense ou réservés par une convention conclue avec des sociétés immobilières.

Dans la fonction publique civile de l'État, les agents sont généralement appelés à trouver leur logement par eux-mêmes. Certains peuvent toutefois être aidés dans leurs démarches de recherche de logement social, soit pour la constitution de leurs dossiers, soit parce que les ministères procèdent à des réservations de logements.

### **1.1.2.3 L'hébergement**

L'hébergement, qui se distingue du logement, vise à mettre à la disposition d'un militaire, dès lors qu'il satisfait à certains critères, une chambre dans une enceinte militaire.

<sup>13</sup> Article L. 4111-1 du Code de la défense.

<sup>14</sup> Cf. *Revue annuelle de la condition militaire* 2013, p. 81-82.

On distingue :

- l'hébergement des militaires du rang, qui est un droit statutaire dont on ne retrouve pas l'équivalent dans la fonction publique civile de l'État ;
- l'hébergement par nécessité absolue de service, qui concerne principalement les militaires de la gendarmerie qui ne peuvent pas choisir leur habitation ;
- l'hébergement assuré dans le cadre de la politique de condition du personnel, dont bénéficient les cadres officiers, sous-officiers ou officiers marinières, célibataires ou célibataires géographiques<sup>15</sup>. Il s'agit alors d'apporter une réponse à une situation souvent liée à la mobilité, plus forte chez les militaires que pour les agents civils de l'État.

La mise à disposition d'une place d'hébergement permanente est gratuite, mais la fourniture de certaines prestations connexes, peut être mise à la charge des occupants.

#### ***1.1.2.4 L'hôtellerie***

L'hôtellerie consiste à loger, de façon temporaire et payante, les militaires en mission, à un prix qui n'excède pas le montant des indemnités qu'ils perçoivent à ce titre.

La fréquence des déplacements des militaires, la localisation souvent isolée de leurs destinations et la quasi impossibilité, que partagent du reste les agents civils de l'État, de trouver des solutions d'hôtellerie dans le secteur concurrentiel à des tarifs comparables au total des indemnités perçues justifient ce dispositif.

#### ***1.1.2.5 La restauration***

La restauration a pour objectif de permettre l'alimentation des militaires soumis aux impératifs du service : astreintes, missions, service en état-major ou dans une formation embasée. La tarification des repas diffère cependant selon la force ou le service dont ils relèvent, leur catégorie hiérarchique et la nature du service qu'ils exercent.

Les agents civils de l'État ont, la plupart du temps, accès à des restaurants administratifs et, lorsque cela n'est pas possible, à des restaurants inter-entreprises ou inter-administrations. Les repas sont, la plupart du temps, payants.

---

<sup>15</sup> Plus de 10 % des militaires vivant en couple - 17 % des officiers supérieurs et 14 % des sous-officiers supérieurs - sont célibataires géographiques.

### **1.1.2.6 La santé**

La médecine des forces, héritière d'une première organisation du service de santé des armées créée en 1708, vise avant tout à garantir la capacité opérationnelle des militaires, avant, pendant et après les missions, tant sur le plan physique que psychique. Elle se décline en actions de prévention, d'expertise et de soins, assurées à proximité immédiate des forces et dans les hôpitaux des armées. Ceux-ci sont prioritairement ouverts aux militaires, mais leurs familles peuvent également bénéficier des soins qui y sont délivrés, ainsi que toute personne ayant droit aux prestations en nature de l'assurance maladie, une fois que satisfaction a été donnée aux bénéficiaires prioritaires<sup>16</sup>.

Les fonctionnaires civils de l'État bénéficient également d'un suivi médical par des médecins de prévention et peuvent parfois recourir, pour des consultations de généralistes et de spécialistes ainsi que des soins infirmiers, à des centres de santé agréés.

### **1.1.2.7 L'environnement social et familial**

La fonction « environnement social et familial » désigne enfin toutes les actions qui ont pour objet de faciliter la vie du militaire et de sa famille lors de chacune de ses affectations. Elle réunit pour l'essentiel l'action sociale des armées, l'aide à l'emploi des conjoints, les activités d'enseignement assurées dans les lycées militaires et la diffusion d'informations générales sur les démarches de la vie quotidienne, dans les domaines de la santé, de la scolarité, des loisirs, etc.

L'action sociale des armées a pour objet de compléter, au profit des ressortissants du ministère de la défense, civils et militaires, les actions dont ils peuvent bénéficier par application de la réglementation générale dans le domaine social. Elle se traduit concrètement, par l'octroi d'aides diversifiées - chèques emploi service universel délivrés aux militaires partant en opération, chèques vacances, crèches, secours financiers, etc. - qui tiennent compte de la situation personnelle ou familiale des intéressés et des conditions particulières d'exercice de leur mission.

L'aide à l'emploi des conjoints se comprend également comme une prestation supplémentaire au dispositif de droit commun assuré par Pôle Emploi, qui s'explique par la plus forte mobilité des militaires et par conséquent la nécessité pour leur conjoint de retrouver plus fréquemment un emploi.

Les lycées militaires sont ouverts aux enfants de militaires, d'agents du ministère de la défense, de fonctionnaires et aux enfants boursiers afin de promouvoir l'égalité des chances. Ils proposent également à tous les bacheliers la possibilité de préparer les concours d'admission aux grandes écoles militaires. L'enseignement y est dispensé par des professeurs détachés de l'éducation nationale.

---

<sup>16</sup> Cf. décret n° 2005-1441 du 22 novembre 2005 relatif aux soins du service de santé des armées.

*À titre d'exemple, la mobilité des salariés d'un grand groupe industriel français s'accompagne de mesures d'aide à l'implantation de la famille telles que :*

- le conseil et l'aide à la recherche d'un logement et d'écoles pour les enfants ;*
- l'attribution d'une prime d'incitation à la mobilité ;*
- la prise en charge des frais afférents à un voyage de reconnaissance pour le salarié et sa famille ;*
- la prise en charge des frais de déménagement de la famille ;*
- l'octroi d'un jour de congé exceptionnel de déménagement ;*
- la prise en charge temporaire de frais de double résidence ;*
- la prise en compte de situations particulières (aménagements d'horaires, aide au reclassement du conjoint par un cabinet spécialisé ou mobilité simultanée du conjoint si celui-ci est salarié du groupe).*



---

## 1.2 UN SOUTIEN LONGTEMPS ASSURÉ À PROXIMITÉ DU MILITAIRE, TRÈS INTÉGRÉ À SA VIE QUOTIDIENNE ET PAR DU PERSONNEL DE LA MÊME ARMÉE

---

Pendant plusieurs siècles et jusqu'à ces dernières années, le soutien s'est progressivement développé en cherchant à conjuguer l'enrichissement des prestations servies avec la proximité immédiate du lieu de leur délivrance. La mise en place des bases de défense constitue donc une évolution historique dont il ne faut pas sous-estimer l'ampleur.

### 1.2.1 Jusqu'au début des années 2000, l'administration des militaires est assurée dans un cadre de proximité

#### 1.2.1.1 *Les prémices*

L'administration des militaires a véritablement commencé à prendre forme, en France, au 14<sup>ème</sup> siècle, avec la mise en place d'un service régulier de la solde. Elle s'est développée avec la création d'une armée permanente en 1445. Chaque compagnie recevait alors une somme forfaitaire par soldat, qu'elle répartissait ensuite entre la solde, l'armement et l'achat de vivres. Dès ses débuts, l'administration des militaires était ainsi assurée dans un cadre de proximité, qui permettait en principe et sous réserve d'un certain nombre de « pertes en ligne », de faire coïncider les besoins des militaires et les services de l'administration.

Elle prit un nouvel essor à partir du 17<sup>ème</sup> siècle, avec la création de départements ministériels permanents dédiés à l'administration de la guerre et à la marine et l'impulsion de ministres comme Le Tellier, Louvois, Colbert et Seignelay. Louvois, dont le nom est aujourd'hui malheureusement associé à l'un des échecs les plus graves de l'administration militaire, comprit en particulier qu'il était indispensable de veiller à la satisfaction des besoins matériels des militaires, afin d'accroître l'efficacité des armées. Il perfectionna le système des « masses », en vigueur jusqu'au début du 21<sup>ème</sup> siècle, qui consistait à mettre à la disposition des régiments des fonds qu'ils utilisaient librement pour subvenir aux besoins de la troupe dans les domaines de l'habillement, de l'alimentation et de l'entretien courant des hommes et des équipements. Il mit en place une véritable fonction « ressources humaines » en organisant le recrutement et la formation, ainsi que l'avancement des militaires selon leurs mérites. Chaque colonel devait s'efforcer de maintenir son régiment « beau », avec des hommes bien habillés et bien équipés, au besoin à ses frais. Le chef militaire devenait alors à la fois un guerrier et un administrateur<sup>17</sup>.

L'« administration intérieure » du régiment, placée sous la responsabilité de son colonel, doit cependant être resituée dans le contexte plus large de l'organisation générale du soutien de cette époque. Celle-ci était articulée en services - subsistances, transports, santé, etc. - chargés de délivrer aux corps les prestations

---

<sup>17</sup> Cf. Sarmand, Thierry et Stoll, Mathieu, *Régner et gouverner : Louis XIV et ses ministres*, Paris, éditions Perrin, 2010, p. 210.

et les ressources matérielles et financières dont ils avaient besoin et qu'ils géraient ensuite dans le cadre de leur administration intérieure. Mais les directeurs des services n'étaient pas subordonnés au commandement : ils en étaient séparés et ne relevaient que du ministre, afin d'éviter les risques inhérents à la concentration des moyens auprès d'une seule autorité. Bonaparte accentua cette séparation en décidant, en 1802, la coexistence d'un ministère de la Guerre et d'un ministère de l'administration de la Guerre.

### **1.2.1.2 La loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée**

La séparation du commandement et des services s'accompagna cependant d'une absence de dialogue et d'une désorganisation progressive de l'administration des militaires, qui fut une des causes de la défaite française lors de la Guerre de 1870. Le gouvernement engagea alors une vaste réflexion destinée à tirer les leçons de cet échec. Elle aboutit à la loi sur l'administration de l'armée du 16 mars 1882 qui fixa deux principes qui marquèrent, jusqu'au début du 21<sup>ème</sup> siècle, l'esprit et l'organisation des relations entre les services et les forces<sup>18</sup> :

- la subordination de l'administration, c'est-à-dire des services, au commandement ;
- l'autonomie des services dans leur gestion.

Extrait du rapport au ministre de la Guerre rédigé par la commission présidée par Léon Bouchard, chargée de préparer la loi de 1882 sur l'administration de l'armée :

*« On remarqua le défaut de concert entre l'administration et le commandement : on vit deux organisations fonctionner de façon parallèle, sans régler ni mettre d'accord leurs mouvements : le général, plus préoccupé de la direction de ses troupes que des moyens de pourvoir à leurs besoins matériels qu'il considérait comme du domaine de l'intendance ; l'intendant, livré à lui-même, à ses inspirations, opérant souvent à l'aventure, cumulant sur sa tête un fardeau écrasant de fonctions et de devoirs, s'épuisant en efforts inutiles et n'aboutissant qu'à faire un service insuffisant et à mécontenter tout le monde. Cette séparation de l'administration et du commandement, cette coexistence de deux volontés, indépendantes l'une de l'autre, qui se paralysent et s'annulent, le dualisme, pour employer l'expression consacrée, fut condamné. On décida qu'il devait être proscrit de l'organisation militaire »<sup>19</sup>.*

Dans chaque région militaire, l'officier général commandant le corps d'armée était responsable tant de la préparation et de l'emploi des forces que des services en charge de leur soutien. Il s'agissait, en temps de paix comme en temps de

<sup>18</sup> Le décret du 22 avril 1927 portant organisation de la marine consacra également ces deux principes, dans les faits en vigueur depuis plusieurs décennies. La loi du 2 juillet 1934 fixant l'organisation générale de l'armée de l'air fit de même.

<sup>19</sup> Rapport à monsieur le ministre de la Guerre fait par monsieur Léon Bouchard, au nom de la commission mixte chargée de préparer un projet de loi sur l'administration de l'armée (1882), p. 8.

guerre, d'habituer le général à « *prévoir les besoins de ses troupes, à s'occuper de leur bien-être* »<sup>20</sup>.

À partir de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, les conditions de vie des militaires s'améliorent nettement. Les conscrits, hébergés dans des casernes récemment construites, « *jouissent de conditions d'habitat et d'hygiène sans précédent : chauffage au poêle à charbon, installation de l'eau courante et de douches, éloignement des écuries de la chambrée [...] des mesures populaires [sont prises] comme le remplacement de la gamelle par l'assiette ou celui de la paille par le sommier. [...] les draps de lit doivent être changés tous les quinze jours. Le linge de corps, quant à lui, est renouvelé au moins une fois par semaine. Le café du matin et la prise de deux repas par jour avec une portion de viande quotidienne, sont officiellement reconnus* »<sup>21</sup>.

L'administration intérieure des corps de troupe, des éléments des forces navales puis, à partir de 1934, des bases aériennes continua à se développer, selon des modalités assez semblables. Le suivi du personnel, la gestion de la trésorerie, les fonctions alimentation, habillement, casernement et santé étaient confiées, sous la responsabilité du chef de corps ou du commandant, à des officiers de son unité, qui encadraient eux-mêmes un personnel d'exécution spécialisé. Cette situation convenait particulièrement à l'armée de terre qui y voyait une application concrète du principe de « plénitude du commandement ».

Jusqu'à la mise en place des bases de défense et de façon à peine simplifiée, lorsqu'un militaire exprimait un besoin, attendait une prestation, rencontrait une difficulté ou souhaitait une information dans les domaines de la gestion administrative des ressources humaines ou du soutien individuel, il se tournait directement vers l'officier de son unité en charge de cette fonction, qu'il côtoyait au quotidien.

Chaque armée disposait en outre de ses propres services dans les domaines du soutien de l'homme (intendance ou commissariat), de l'infrastructure (génie, travaux immobiliers et maritimes), des transmissions puis des systèmes d'information et de communication et du maintien en condition opérationnelle des matériels.

Si les deux guerres mondiales mirent en évidence la nécessité d'une coordination opérationnelle interarmées, il fallut attendre 1961 pour voir l'ébauche d'une unification administrative au niveau central, avec la substitution d'un seul ministère des armées aux départements ministériels « terre », « marine » et « air » et la création d'un secrétaire général pour l'administration dont l'autorité s'étend sur des directions et services interarmées à compétence administrative, financière et sociale. Cette unification constituait le préalable historique aux évolutions futures.

---

<sup>20</sup> Ibid., p.16.

<sup>21</sup> Odoul, Julien, *Histoire du statut militaire et de la concertation dans l'armée française*, 2013, p. 49.

En 1991, le plan « Armées 2000 » introduisait deux nouveautés. Il distinguait d'abord le commandement organique, en charge de la préparation des forces, du commandement opérationnel, à qui l'on en confiait l'emploi, afin de mieux prendre en compte les nécessités de l'engagement de forces et de leurs soutiens, structurés non plus selon l'organisation du temps de paix, mais en fonction de besoins opérationnels circonstanciels. Il précisait ensuite en les harmonisant l'organisation générale, les missions et la subordination des services de soutien au sein des armées et de la gendarmerie<sup>22</sup>.

Le début des années 2000 fut marqué par la suspension complète de la conscription, décidée en 1996, et par un début d'interarmisation des soutiens, avec la création en 2004 de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information et, en 2005, du service d'infrastructure de la défense. Mais la réforme la plus importante allait être la création des bases de défense, sous la double impulsion du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 et de la révision générale des politiques publiques.

---

<sup>22</sup> Le décret n° 91-669 du 14 juillet 1991 portant organisation générale des services de soutien et de l'administration au sein des armées et de la gendarmerie précise ainsi : « *Les services de soutien ont pour mission de satisfaire les besoins des armées et de la gendarmerie [...] [ils] sont subordonnés au commandement dans les conditions fixées par les textes d'organisation de chacune des armées ou par les textes qui leur sont spécifiques. [...] les directeurs de service sont directement responsables devant le ministre chargé des armées de l'administration de leur service* ».

## **1.2.2 La création des bases de défense a constitué une évolution organisationnelle majeure**

### **1.2.2.1 Les raisons et les objectifs du changement**

La révision générale des politiques publiques a eu pour objet de remettre à plat l'ensemble des missions de l'État, afin de dépenser mieux tout en améliorant la qualité des services rendus. Au ministère de la défense, elle visait trois objectifs principaux qui concernaient au premier chef l'administration des militaires. Il s'agissait en effet :

- d'améliorer la qualité et l'efficacité du soutien des unités opérationnelles, en alignant chaque fonction du soutien sur les meilleures pratiques professionnelles et en recourant, chaque fois que possible, à l'externalisation ;
- d'alléger les charges administratives revenant aux unités opérationnelles, afin qu'elles puissent se concentrer sur leur cœur de métier, en confiant l'exécution de celles pour lesquelles leur intervention n'est pas indispensable à un interlocuteur dédié ;
- de diminuer les effectifs des formations de soutien - plutôt que des unités opérationnelles - par la mutualisation et l'intégration de ces formations, ainsi que par la simplification et l'homogénéisation des procédures.

Pour les atteindre, le ministère de la défense a conçu et décidé la mise en place d'une nouvelle organisation des soutiens, autour des concepts de base de défense et de groupement de soutien des bases de défense.

### **1.2.2.2 Une profonde réorganisation**

Une base de défense est « *une aire géographique regroupant dans son périmètre l'ensemble des formations et organismes du ministère de la défense, dont les soutiens délivrés par les directions et services du ministère sont coordonnés localement, et dont l'administration générale et le soutien commun sont exercés de manière mutualisée par un groupement de soutien de base de défense* »<sup>23</sup>.

Au sein des formations - les régiments, les éléments des forces navales et les bases aériennes - les fonctions jusqu'alors dédiées à l'administration générale et au soutien commun (AGSC), c'est-à-dire à l'administration intérieure, disparaissent dans leur quasi-totalité pour être transférées vers le GSBdD. Lorsque l'importance ou l'éloignement d'une formation soutenue le justifie, une « antenne de proximité » prolonge l'action du GSBdD. Dans le même temps, les soutiens « spécialisés »<sup>24</sup> se réorganisent, afin de s'adapter au système des bases de défense.

<sup>23</sup> Instruction n° 398/DEF/EMA/SC-SOUT relative à l'organisation et au fonctionnement des bases de défense du 17 décembre 2010.

<sup>24</sup> Cf. définitions données en introduction.

Un commandant de base de défense (COMBdD) est désigné pour chaque BdD par le chef d'état-major des armées (CEMA). Il est placé sous l'autorité du sous-chef soutien de l'état-major des armées, qui ajoute à ses nombreuses autres prérogatives celles de commandant interarmées du soutien (COMIAS) et qui dispose pour cela d'un centre de pilotage et de conduite du soutien (CPCS). Le COMBdD est responsable de l'AGSC délivré par les GSBdD à travers l'action des services « achat-finances », « administration du personnel », « soutien vie » et « soutiens communs ». Il a autorité sur le chef du GSBdD. Il assure en outre la coordination locale des soutiens spécialisés délivrés dans le périmètre de sa base de défense notamment, dans le domaine de la santé, par les centres médicaux des armées (CMA), de l'infrastructure, par l'unité de soutien de l'infrastructure de la défense (USID), de l'action sociale, par l'échelon social d'encadrement et de délivrance des prestations sociales (ESEP), de la reconversion, par les pôles défense mobilité (PDM), et des systèmes d'information par le centre interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (CIRISI)<sup>25</sup>.

Après une phase d'expérimentation de deux ans (2009-2011) destinée à identifier les bonnes pratiques et à relever les difficultés à résoudre, le ministère de la défense décide, avec deux ans d'avance par rapport au calendrier initial, la généralisation du système des bases de défense. Cinquante-et-une BdD en métropole, et neuf outre-mer et à l'étranger, sont ainsi créées le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Les activités de soutien assurées jusqu'alors dans le cadre organique de chaque armée et dans celui de l'administration intérieure de chaque formation sont désormais réalisées de manière mutualisée par des organismes interarmées. Le Haut Comité souligne la nécessité de cette réforme difficile, qui a permis de rationaliser les soutiens et d'en réduire les coûts. **Il souhaite également insister, à ce stade du rapport, sur la qualité des hommes et des femmes qui l'ont mise en œuvre, à tous les niveaux. Ils ont continué à assurer le soutien de proximité dans des conditions souvent précaires.**

---

<sup>25</sup> L'organisation générale des bases de défense est présentée en annexe 7.

***Une organisation atypique : le cas de la Bundeswehr***

*En opération comme sur le territoire national, la fonction soutien fait l'objet en Allemagne d'une répartition entre deux organismes, l'un militaire et l'autre civil, en vertu de l'article 87b de la Loi fondamentale qui impose que l'administration militaire soit exercée par une entité distincte et indépendante des forces armées. On retrouve ici le principe de séparation qui a prévalu en France jusqu'en 1882.*

*Les tâches de soutien militaire sont exercées par le service de soutien interarmées (Streikräftebasis, SKB). Le SKB est l'équivalent d'une 4<sup>ème</sup> armée.*

*L'administration militaire territoriale (Territoriale Wehrverwaltung) assume quant à elle le soutien non militaire : l'infrastructure, l'hébergement, l'exploitation des installations, l'alimentation, l'habillement, la garde, l'administration générale. Les fonctions de soutien similaires à celles assurées en France par le service du commissariat des armées - le soutien de l'homme, le suivi de la solde et des droits individuels - est en particulier assuré par le département Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen (IUD) dirigé par une personnalité civile directement subordonnée au secrétaire d'État. L'IUD est organisée en 41 centres de services de la Bundeswehr (Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr, BwDLZ) dont le rôle est proche des GSBdD, mais qui ne prennent pas part au soutien opérationnel.*

***1.2.2.3 Des conditions de réussite difficiles à réunir***

Le concept de base de défense ne pouvait donner son plein effet que si deux conditions étaient remplies :

- le regroupement géographique des unités - particulièrement celles de l'armée de terre qui restaient très dispersées - sur de grandes emprises, ou au moins sur des emprises de taille moyenne à proximité immédiate les unes des autres ;
- l'harmonisation et la simplification des procédures qui seules permettent la création de véritables services communs, la diminution de la charge globale de travail et, ensuite, celle des effectifs du soutien.

Ces conditions n'ont pas pu être pleinement réalisées à temps.

Les formations sont trop rarement réunies sur un même site, au contraire, par exemple, des unités américaines. Le Haut Comité observe cependant que la recherche d'un plus grand regroupement des formations aurait nécessité des investissements dans le domaine de l'infrastructure difficilement envisageables, compte tenu de leur coût.



### ***L'exemple de la co-localisation des unités de l'US Army***

*Sans commune mesure avec les armées française de par sa taille, l'US Army s'en distingue également par l'autonomie dont elle bénéficie grâce au spectre très étendu des services offerts aux militaires. La garnison - fort ou base - s'apparente ainsi à une ville, qui compte des logements militaires pour les familles et les retraités, accueillent des écoles et des magasins. En ce sens, elle se différencie nettement du modèle français de base de défense.*

*L'administration générale du militaire doit lui permettre d'accomplir efficacement son métier tout en conservant son moral. Tout frein à la qualité du soutien quotidien du militaire dans le domaine de l'administration générale et du soutien commun mobilise les efforts du commandement et des services. La mise en œuvre de l'administration générale se caractérise par un état d'esprit - « Army Strong, Soldier Strong, Family Strong » - des services s'organisant méthodiquement autour de toutes les tâches à exécuter, et la mesure systématique de la performance des services stimulée par le retour de satisfaction ou non des bénéficiaires.*

*L'armée américaine procède aujourd'hui à de fortes économies. La mutualisation des soutiens administratifs et logistiques existe cependant depuis longtemps au niveau des garnisons et les économies sont généralement recherchées à travers le regroupement et la concentration des unités sur ces bases qui peuvent aller jusqu'à 100 000 personnes - familles comprises - comme à Fort Bragg. La co-localisation et la recherche d'économies d'échelle sont, beaucoup plus qu'en France, une réalité et un objectif.*

L'harmonisation et la simplification des procédures ne sont pas achevées, notamment dans le domaine de la gestion administrative des ressources humaines.

*La réforme des bases de défense a conduit à modifier en profondeur l'organisation de la fonction gestion et administration des ressources humaines. Sur la période 2008-2014, ce sont environ 5 500 postes, soit près de 40 % des effectifs de la fonction, qui ont été supprimés.*

*Cet objectif de réduction des effectifs était conditionné par la réalisation préalable ou simultanée de plusieurs conditions :*

- l'harmonisation et la simplification des procédures employées par les armées et les services ;*
- le rapprochement de la fonction gestion et administration des ressources humaines de la fonction paie ;*
- la réalisation d'un système d'information des ressources humaines (SIRH) et d'un logiciel de paie uniques ;*
- la clarification de la gouvernance de la fonction ;*
- une redéfinition claire du rôle et du partage des tâches entre les acteurs.*

*La plupart de ces conditions ne sont pas encore pleinement réalisées.*



#### 1.2.2.4 Une réforme qui se poursuit

La nouvelle réforme du soutien de proximité engagée début 2014<sup>26</sup> résulte de l'objectif fixé au ministère de la défense de poursuivre la réduction de ses effectifs et de la nécessité d'adapter en conséquence les processus et les organisations. Formellement, cette réforme s'inscrit à la fois dans le cadre de la programmation militaire 2014-2019 et dans celui de la modernisation de l'action publique (MAP), actuelle appellation de la réforme de l'État.

L'administration générale et les soutiens communs seront désormais placés sous l'autorité du service du commissariat des armées, qui en assurera la responsabilité de « bout en bout », c'est-à-dire de leur conception à leur exécution.

Chaque filière<sup>27</sup> de l'AGSC sera organisée en un « *front office* », centré sur la délivrance des prestations et positionné au sein de chaque GSBdD, et un « *back office* » suffisamment étoffé où les expertises seront regroupées.

Les relations entre les souteneurs et les soutenus seront régies par des contrats de service incluant des engagements de performance. Le CPCS et les COMBdD auront pour mission de s'assurer de la cohérence transverse de ces contrats de service. Ils évalueront la qualité du service rendu et sa conformité aux contrats de service. Le COMBdD restera le coordinateur local du soutien.

De nouveaux systèmes d'information permettant de piloter l'activité de chaque filière et de mesurer la satisfaction des soutenus seront mis en place.

La mise en œuvre de cette réforme s'effectuera en deux étapes. Une première phase de transition (2014-2015) aura pour objectif de créer les conditions nécessaires à la réussite de la bascule vers la nouvelle organisation, c'est-à-dire de vérifier le bon fonctionnement du modèle cible. Une seconde phase (2015-2019) visera à déployer et consolider ce nouveau modèle. Les effectifs de l'AGSC devraient diminuer d'environ 20 % entre 2014 et 2019.

La traduction réglementaire de la réforme du soutien est prévue au cours de l'année 2014.

---

### 1.3 UN SERVICE RENDU LONGTEMPS JUGÉ EFFICACE

---

Jusqu'à la fin des années 1990, l'administration des militaires était réputée pour son efficacité et sa réactivité. Ce constat s'expliquait pour plusieurs raisons.

La majorité des militaires était des appelés, ce qui permettait aux armées de disposer d'une ressource nombreuse, quasi gratuite et souvent de grande qualité, y compris pour la mise en œuvre des soutiens.

---

<sup>26</sup> Un « Plan de transformation de l'organisation du soutien » en précise les contours et le contenu.

<sup>27</sup> Restauration hébergement hôtellerie loisirs, habillement, soutien de l'homme, gestion de base-vie, droits individuels, assistance juridique, formation, préparation et soutien aux activités opérationnelles.

Cette ressource permettait une bonne efficacité, au prix parfois d'un emploi surdimensionné, caractéristique d'un certain manque d'efficience.

La relative brièveté du passage sous les drapeaux et les moindres exigences des Français en matière de confort - du moins jusque dans les années 1960 - permettaient de faire accepter à la troupe des conditions de vie assez rudimentaires, bien que correctes.

Chaque armée disposait de ses propres soutiens et les services rendus étaient finalement peu critiqués car les relations ne relevaient pas d'une dialectique « clients - fournisseurs ».

Les armées disposaient de procédures financières dérogatoires au droit commun - les « masses » et les « fonds d'avance »<sup>28</sup> - qui leur permettaient une certaine souplesse dans la délivrance des soutiens. De ce point de vue, la disparition de ces procédures, au début des années 2000, a perturbé l'administration des militaires : elle a conduit à recourir aux procédures de droit commun, plus lentes et plus lourdes, que les acteurs concernés ont dû s'approprier.

Enfin, la recherche d'économies budgétaires ne se posait pas il y a vingt ou trente ans avec la même acuité qu'aujourd'hui. Depuis lors, les restrictions budgétaires associées à la priorité donnée à l'opérationnel ont eu tendance à être appliquées au détriment de la modernisation et de l'efficacité du soutien. Les services de soutien, qui ont longtemps contribué à la modernisation des méthodes et des outils dans les domaines de la logistique et des prestations de service, ont finalement perdu l'avance qu'ils détenaient sur leurs homologues du secteur privé.

---

<sup>28</sup> Pour le paiement de la solde et des dépenses d'alimentation.

## 2 UNE INQUIÉTUDE CROISSANTE À PARTIR DU DÉBUT DE LA PRÉSENTE DÉCENNIE, IMPARFAITEMENT REFLÉTÉE PAR LES INDICATEURS DISPONIBLES ET QUI, AVEC L'ÉCHEC DU SYSTÈME LOUVOIS, S'EST MUÉE EN DOUTE OU EN INCOMPRÉHENSION

### 2.1 DES INDICATEURS PLUTÔT POSITIFS MAIS INCOMPLETS ET FAUSSEMENT RASSURANTS

Pour prendre la mesure de la qualité de l'administration du personnel et du soutien de proximité, le Haut Comité s'est intéressé à plusieurs indicateurs synthétiques qui en dévoilent certaines dimensions.

Il a également, pour la circonstance, sollicité les armées et les services pour obtenir des indicateurs plus précis, permettant d'évaluer séparément les différents processus administratifs mis en œuvre.

#### 2.1.1 L'indicateur synthétique du moral

Depuis 2010<sup>29</sup>, le ministère de la défense suit semestriellement un indicateur composite de mesure du moral du personnel civil et militaire des armées et des services, l'I2M.

Schématiquement, la méthode utilisée consiste à adresser un questionnaire à un échantillon représentatif des différentes catégories de personnel des armées et des services<sup>30</sup>. Chaque personne est invitée à donner une note de satisfaction et un critère d'importance pour 31 thèmes portant sur les conditions de vie et de travail, les parcours professionnels, l'environnement<sup>31</sup>.

La note de satisfaction peut aller de 1 à 6 selon le barème suivant.

1	2	3	4	5	6
Très insatisfait	Insatisfait	Plutôt insatisfait	Plutôt satisfait	Satisfait	Très satisfait

Onze des 31 domaines renseignés concernent l'administration du personnel et le soutien de proximité. Il s'agit de l'alimentation, du logement, de la rémunération, des loisirs, de l'affectation géographique, du soutien social, de la formation, de la progression professionnelle, de la reconversion, de la notation et de la mobilité.

<sup>29</sup> Cet indicateur a en réalité été mis en place en 2005, mais selon une méthode différente par armée et service. Les comparaisons ne sont possibles que depuis 2010, année durant laquelle les méthodes de recueil, de traitement et de présentation des données ont été unifiées. La collecte, la synthèse et l'analyse des données en provenance des armées et des services est assurée par la mission d'aide au pilotage du ministère de la défense.

<sup>30</sup> Cet échantillon se compose de 36 000 personnes en service au ministère.

<sup>31</sup> Cf. annexe 8.

### *2.1.1.1 Des situations contrastées entre armées et catégories hiérarchiques, mais qui évoluent peu*

Pour chacun de ces 11 domaines et en s'en tenant aux armées, le Haut Comité a établi à partir des données constitutives de l'I2M, un tableau récapitulatif, page ci-après, de l'évolution de la satisfaction des militaires, par catégorie hiérarchique et sur la période 2010-2013.

Ce tableau met en évidence les constats généraux suivants :

- dans chaque armée, les officiers sont globalement plus satisfaits que les sous-officiers, et les sous-officiers plus satisfaits que les hommes du rang ;
- toutes catégories hiérarchiques confondues, le personnel militaire de l'armée de l'air est plus satisfait que celui de chacune des deux autres armées ;
- dans l'ensemble, le niveau de satisfaction de chaque catégorie de personnel reste à peu près constant sur la période 2010-2013. La mise en place des bases de défense ne s'est pas traduite, de ce point de vue, par une rupture sensible ;
- à deux exceptions près sur un total de 693, aucune note n'atteint 5, alors que l'échelle de notation va de 1 à 6. Le degré de satisfaction moyen reste en fait assez médiocre.

## Évolution de la satisfaction des militaires de 2010 à 2013

	Officiers							Sous-officiers							Militaires du rang						
	2010_S1	2010_S2	2011_S1	2011_S2	2012_S1	2012_S2	2013_S1	2010_S1	2010_S2	2011_S1	2011_S2	2012_S1	2012_S2	2013_S1	2010_S1	2010_S2	2011_S1	2011_S2	2012_S1	2012_S2	2013_S1
<b>ARMÉE DE TERRE</b>																					
L'alimentation au travail	4,4	4,2	4,2	4,2	4,3	4,3	3,6	4,2	4	4,0	4,2	4,2	4,2	3,6	3,7	3,4	3,4	3,6	3,6	3,4	3,5
Les aides au logement ou à l'hébergement	3,4	3,5	3,5	4	3,6	3,5	3,6	3,5	3,5	3,5	3,8	3,5	3,5	3,6	3,5	3,4	3,4	3,5	3,4	3,6	3,6
La rémunération (solde, primes, indemnités)	4,0	4	4	4,0	4,1	3,9	4,0	3	2,9	2,9	3,2	3,1	2,9	3,2	3,2	3	3	3,3	3,0	2,8	3,0
Les possibilités de loisirs (moyens, foyers, clubs, associations)	3,7	3,7	3,7	3,9	3,7	3,8	3,8	3,6	3,7	3,7	3,8	3,6	3,7	3,7	3,5	3,5	3,5	3,7	3,5	3,5	3,6
L'affectation géographique	4,3	4,6	4,6	4,5	4,6	4,5	4,6	4,2	4,2	4,2	4,3	4,3	4,2	4,3	4	3,9	3,9	3,9	4,0	4,0	4,0
Le soutien social (aides financières, IGESA, aide à l'emploi du conjoint)	3,5	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,5	3,6	3,6	3,7	3,7	3,6	3,7	3,7	3,6	3,6	3,8	3,6	3,6	3,6
La formation	3,8	4	4	4,0	4,0	4,1	4,1	3,7	3,8	3,8	3,9	3,9	3,9	4,0	3,8	3,8	3,8	3,9	3,8	3,8	3,9
La progression professionnelle	3,7	3,8	3,8	3,7	3,8	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	3,8	3,6	3,8	3,6	3,6	3,6	3,6	3,5	3,4	3,6
Les possibilités de reconversion	3,3	3,4	3,4	3,4	3,5	3,4	3,4	3,2	3,3	3,3	3,4	3,4	3,3	3,4	3,5	3,3	3,3	3,6	3,5	3,4	3,5
La notation	4,0	4,3	4,3	4,3	4,2	4,2	4,1	4,2	4,3	4,3	4,3	4,1	4,1	4,1	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,3
La mobilité géographique	3,6	4	4	4,0	4,0	3,9	4,0	3,5	3,6	3,6	3,7	3,7	3,6	3,7	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,6
<b>MARINE</b>																					
L'alimentation au travail	4,3	4,5	4,1	3,8	4,2	4,2	4,1	4,2	4,0	3,8	3,8	3,9	3,8	3,6	4,1	4,0	3,6	3,8	3,7	3,7	3,8
Les aides au logement ou à l'hébergement	3,7	3,9	2,7	3,5	3,1	3,8	3,9	3,6	3,5	2,5	3,5	2,6	3,5	3,4	3,6	3,7	2,6	3,5	2,5	3,5	3,4
La rémunération (solde, primes, indemnités)	4,3	4,4	4,2	3,5	4,5	4,3	4,3	3,4	3,4	3,2	3,5	3,2	3,1	3,1	3,2	3,6	3,3	3,5	3,1	3,4	3,4
Les possibilités de loisirs (moyens, foyers, clubs, associations)	4,2	4,3	3,6	3,9	3,8	4,1	4,0	3,9	4,1	3,5	3,9	3,6	4,0	3,8	3,9	4,1	3,4	3,9	3,6	3,8	3,7
L'affectation géographique	4,9	5,0	4,6	4,5	4,4	4,6	4,5	4,6	4,5	4,2	4,5	4,4	4,4	4,2	4,1	4,5	3,8	4,5	3,9	4,2	4,2
Le soutien social (aides financières, IGESA, aide à l'emploi du conjoint)	3,8	3,9	2,8	3,9	2,6	3,8	3,7	3,7	3,8	2,9	3,9	3,0	3,7	3,6	3,8	4,0	2,6	3,9	2,9	3,8	3,8
La formation	4,3	4,3	3,7	3,7	3,3	4,0	4,0	3,9	3,8	3,3	3,7	3,4	3,6	3,5	3,8	3,9	3,3	3,6	3,3	3,6	3,6
La progression professionnelle	3,7	4,1	3,6	3,2	3,8	3,7	3,7	3,3	3,3	2,9	3,2	3,2	3,2	3,1	3,2	3,0	2,6	3,2	2,6	3,1	3,2
Les possibilités de reconversion	3,9	3,8	2,1	3,5	1,8	3,6	3,7	3,5	3,4	2,2	3,5	2,5	3,5	3,3	3,6	3,5	2,4	3,5	2,4	3,4	3,7
La notation	4,0	4,3	4,0	3,8	4,1	4,1	4,0	3,8	3,9	3,5	3,8	3,7	3,7	3,6	3,8	3,8	3,4	3,8	3,2	3,9	3,7
La mobilité géographique	4,2	4,2	3,9	3,8	4,0	4,1	4,2	4,0	4,0	3,5	3,8	3,8	3,8	3,8	3,6	3,9	3,0	3,8	3,3	3,6	3,6
<b>ARMÉE DE L'AIR</b>																					
L'alimentation au travail	4,7	4,5	4,6	4,7	4,8	4,5	4,3	4,1	3,9	4,6	4,0	4,2	3,9	4,1	3,98	4,01	4,6	3,9	4,1	3,8	3,9
Les aides au logement ou à l'hébergement	3,7	3,7	3,9	3,9	3,8	3,8	3,5	3,8	3,8	3,9	3,7	4,0	3,7	3,8	3,87	3,98	3,9	3,8	3,9	3,8	3,8
La rémunération (solde, primes, indemnités)	4,5	4,5	4,5	4,5	4,6	4,5	4,5	3,2	3,4	4,5	3,3	3,4	3,2	3,3	3,42	3,44	4,5	3,2	3,2	3,1	3,1
Les possibilités de loisirs (moyens, foyers, clubs, associations)	4,2	4,3	4,2	4,2	4,2	4,2	4,0	4,1	4,1	4,2	4,2	4,1	4,2	3,9	4,23	4,19	4,2	4,1	4,1	4,1	4,0
L'affectation géographique	4,7	4,6	4,7	4,7	4,8	4,6	4,5	4,6	4,4	4,7	4,5	4,6	4,4	4,4	4,83	4,60	4,7	4,7	4,7	4,5	4,5
Le soutien social (aides financières, IGESA, aide à l'emploi du conjoint)	3,9	4,0	4,0	4,2	4,1	4,0	3,8	4,1	4,0	4,0	4,2	4,1	4,1	4,0	4,56	4,36	4,0	4,4	4,4	4,3	4,3
La formation	4,3	4,2	4,3	4,3	4,3	4,4	4,4	4,0	4,1	4,3	4,1	4,0	4,1	4,1	4,17	4,07	4,3	4,0	4,2	4,2	4,1
La progression professionnelle	4,0	4,1	4,3	4,2	4,1	3,8	4,0	3,6	3,6	4,3	3,6	3,4	3,2	3,5	3,57	3,31	4,3	3,2	3,5	3,3	3,3
Les possibilités de reconversion	3,5	3,4	3,5	3,4	3,6	3,4	3,4	3,4	3,4	3,5	3,1	3,3	3,4	3,2	3,66	3,54	3,5	3,6	3,8	3,6	3,6
La notation	4,8	4,8	4,9	5,0	4,8	4,8	4,8	4,3	4,2	4,9	4,3	4,1	4,0	4,0	4,87	4,67	4,9	4,7	4,7	4,5	4,5
La mobilité géographique	3,9	3,8	3,9	4,0	4,1	4,0	3,8	3,7	3,8	3,9	3,7	3,8	3,7	3,7	4,17	3,94	3,9	3,8	4,2	4,0	3,8

Légende : Les indices de 0 à 3,5 sont représentés par des nuances de rouge à orange. Les indices de plus de 3,5 à 6 sont représentés par des nuances de jaune à vert.

### 2.1.1.2 Les points positifs

Le tableau suivant récapitule, par armée et par catégorie hiérarchique, sur la période 2010-2013, les domaines pour lesquels les militaires sont satisfaits, c'est-à-dire ceux pour lesquels la note moyenne est supérieure ou égale à 4.

Points positifs (par ordre décroissant)	Officiers	Sous-officiers ou officiers mariniers	Militaires du rang
<b>TERRE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– affectation géographique</li> <li>– notation</li> <li>– alimentation</li> <li>– formation</li> <li>– rémunération</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– affectation géographique</li> <li>– notation</li> <li>– alimentation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– notation</li> </ul>
<b>MARINE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– affectation géographique</li> <li>– rémunération</li> <li>– alimentation</li> <li>– mobilité géographique</li> <li>– notation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– affectation géographique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– affectation géographique</li> </ul>
<b>AIR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– notation</li> <li>– affectation géographique</li> <li>– alimentation</li> <li>– rémunération</li> <li>– formation</li> <li>– loisirs</li> <li>– progression professionnelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– affectation géographique</li> <li>– notation</li> <li>– alimentation</li> <li>– loisirs</li> <li>– formation</li> <li>– soutien social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– notation</li> <li>– affectation géographique</li> <li>– soutien social</li> <li>– formation</li> <li>– loisirs</li> <li>– alimentation</li> </ul>

Les officiers mariniers, les militaires du rang de l'armée de terre et de la marine ont très peu de sujets de satisfaction.

L'affectation géographique, la notation et l'alimentation sont les domaines qui procurent, dans l'ensemble, la satisfaction la plus importante.

### 2.1.1.3 Points négatifs

De la même façon, le tableau ci-dessous récapitule les points négatifs, c'est-à-dire les domaines pour lesquels la note moyenne est inférieure à 4.

Points négatifs (du plus négatif au moins négatif)	Officiers	Sous-officiers et officiers mariniers	Militaires du rang
<b>TERRE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– reconversion</li> <li>– aides au logement</li> <li>– soutien social</li> <li>– loisirs</li> <li>– progression professionnelle</li> <li>– mobilité géographique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– rémunération</li> <li>– reconversion</li> <li>– aides au logement</li> <li>– soutien social</li> <li>– mobilité géographique</li> <li>– loisirs</li> <li>– progression professionnelle</li> <li>– formation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– rémunération</li> <li>– reconversion</li> <li>– mobilité géographique</li> <li>– aides au logement</li> <li>– alimentation</li> <li>– loisirs</li> <li>– progression professionnelle</li> <li>– soutien social</li> <li>– formation</li> <li>– affectation géographique</li> </ul>
<b>MARINE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– reconversion</li> <li>– soutien social</li> <li>– aides au logement</li> <li>– progression professionnelle</li> <li>– formation</li> <li>– loisirs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– reconversion</li> <li>– progression professionnelle</li> <li>– aides au logement</li> <li>– rémunération</li> <li>– soutien social</li> <li>– formation</li> <li>– notation</li> <li>– mobilité géographique</li> <li>– loisirs</li> <li>– alimentation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– progression professionnelle</li> <li>– reconversion</li> <li>– aides au logement</li> <li>– rémunération</li> <li>– soutien social</li> <li>– mobilité géographique</li> <li>– formation</li> <li>– loisirs</li> <li>– alimentation</li> </ul>
<b>AIR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– reconversion</li> <li>– aides au logement</li> <li>– mobilité géographique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– reconversion</li> <li>– rémunération</li> <li>– progression professionnelle</li> <li>– mobilité géographique</li> <li>– aides au logement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– rémunération</li> <li>– progression professionnelle</li> <li>– reconversion</li> <li>– aides au logement</li> <li>– mobilité géographique</li> </ul>

Pour les officiers, il y a autant de points négatifs que de points positifs.

En revanche, les points négatifs sont beaucoup plus nombreux que les points positifs pour les sous-officiers et cet écart est encore plus marqué en ce qui concerne les militaires du rang.

La reconversion et les aides au logement constituent les deux principaux domaines d'insatisfaction partagés par l'ensemble des militaires.

#### ***2.1.1.4 Une interprétation difficile***

Si l'analyse des données permet de relever les points de satisfaction et ceux d'insatisfaction, elle n'est en revanche pas suffisante, malgré une certaine sophistication (cf. annexe 8), pour porter un diagnostic qui identifierait les raisons de cette situation. Ainsi, l'attribution d'une note faible dans le domaine du logement n'explique pas si le problème porte sur la qualité ou le volume du parc de logements, leur localisation, la procédure d'attribution ou le montant des loyers.

Les commentaires synthétiques apportés par chaque état-major ou la mission d'aide au pilotage dans la note de présentation semestrielle de l'I2M permettent néanmoins d'éclairer certains résultats.

Ils soulignent que le manque de ressources humaines et de moyens matériels sont des raisons souvent avancées pour expliquer la faible satisfaction dans les domaines du soutien. A ces motifs, s'ajoutent le sentiment d'une charge de travail trop importante et la faible lisibilité des organisations comme des processus de soutien. Ces critiques, habituellement formulées par l'encadrement de contact - principalement les sous-officiers - et les militaires du rang commencent à être relayées dans leurs réponses par des officiers. Enfin, la dégradation de la qualité de l'hébergement, en particulier dans le cas des militaires du rang de l'armée de terre et de la marine, devient préoccupante.



*Depuis 2007, le ministère de la défense britannique conduit chaque année une enquête Armed Forces Continuous Attitude Survey (AFCAS) sur le moral des militaires, au regard des douze domaines suivants :*

- la rémunération, les indemnités, et l'administration du personnel ;*
- le travail pendant le service ;*
- les déploiements et la séparation ;*
- la loyauté et le leadership ;*
- la fidélisation, la carrière et le développement personnel ;*
- l'hébergement ;*
- la vie personnelle ;*
- les permissions ;*
- la santé, le bien-être (physique) et la forme ;*
- le bien-être (en général) ;*
- le travail avec la réserve ;*
- les commentaires sur l'enquête.*

*Cette enquête est réalisée par une équipe interarmées de psychologues et de statisticiens. Sa fréquence annuelle garantit le suivi continu des évolutions dans chacun des domaines observés.*

*Les informations recueillies, dont plusieurs servent à alimenter l'Armed Forces Pay Review Body (AFPRB)<sup>32</sup>, permettent aux hautes autorités d'évaluer l'effet des politiques mises en œuvre sur la motivation et la fidélisation des militaires et de les ajuster en conséquence.*

*En 2013, 26 077 militaires d'active ont reçu le sondage par voie électronique ou par courrier. L'échantillon couvre toutes les armées (Marine, Marines, Armée de terre, Armée de l'air) et les grades du militaire du rang au maréchal. Le taux moyen de réponse est de 48 %. Les questionnaires sont anonymes mais les caractéristiques des sondés sont renseignées pour affiner les analyses. L'enquête de l'AFCAS peut être comparée à l'I2M français.*

*L'enquête conduite en 2013 mettait en évidence des niveaux de satisfaction relatifs inchangés par rapport à 2012. La moitié du personnel (49 %) est satisfaite de la vie militaire en général ; 28 % sont mécontents. La couverture santé, la sécurité au travail et le bénéfice d'une pension de retraite sont cités comme des facteurs de fidélisation significatifs.*

<sup>32</sup> L'AFPRB propose chaque année aux ministères du budget et de la défense, le montant du facteur « X », c'est-à-dire, pour un emploi militaire dont un équivalent civil existe, la part de rémunération supplémentaire dont bénéficient les militaires.

## 2.1.2 La qualité du service rendu (QSR)

### 2.1.2.1 *Un dispositif d'évaluation mis en place en même temps que les bases de défense*

Une autre série d'indicateurs, mise en place en 2011, vise spécifiquement à évaluer la qualité du service rendu pour chacun des soutiens délivrés dans le cadre des bases de défense.

Tous les deux mois, chaque commandant de formation<sup>33</sup> et chaque responsable de structure de soutien renseigne un formulaire en ligne et indique, dans 15 domaines (ressources humaines, achats finances, transport, logement, etc.), si le soutien apporté est satisfaisant, c'est-à-dire si son déroulement est « nominal » (DN), ou si, au contraire, il s'agit d'un « point dur » (PD) ou d'un « point bloquant » (PB). Des synthèses, réalisées par le CPCS et accompagnées de commentaires, sont établies par base de défense et au niveau national, en distinguant le point de vue des soutenant de celui des soutenus.

Parmi les 15 domaines retenus, 6 portent, en totalité ou en partie, sur l'administration du personnel militaire et le soutien de proximité :

- les ressources humaines ;
- la santé ;
- la restauration, l'hôtellerie, l'hébergement, les loisirs ;
- le logement ;
- l'environnement social et familial ;
- le soutien des matériels (dont l'habillement).

---

<sup>33</sup> Les formations de l'armée de terre procèdent à ces évaluations depuis mai 2011, celles de l'armée de l'air depuis décembre 2011 et celles de la marine depuis juillet 2013.

### 2.1.2.2 *Un résultat globalement satisfaisant, mais des performances variables selon les domaines*

Pour interpréter les résultats obtenus dans chacun de ces 6 domaines, il a été procédé à trois comparaisons principales : celle de la QSR du domaine avec la moyenne de la QSR des 15 domaines, celle de la QSR des soutenus avec la QSR des soutenant et celle, dans le temps, de la QSR de chacun des 6 domaines étudiés.

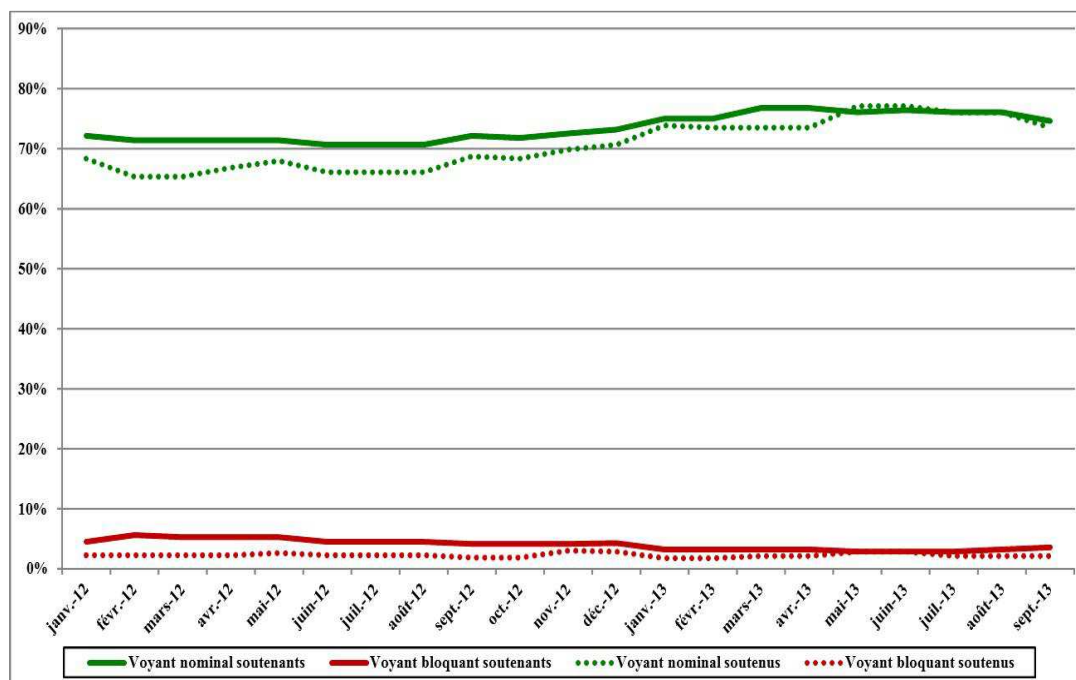
Pour des raisons tenant à la disponibilité et au format des données, la période examinée court de mars 2012 à septembre 2013 seulement.

Le Haut Comité a également extrait les points les plus marquants des commentaires accompagnant chaque synthèse bimestrielle établie par le CPCS.

Lors de ses déplacements, l'attention du Haut Comité a été attirée par certains de ses interlocuteurs sur la portée relative qu'il convenait d'accorder à ces indicateurs. En effet, plusieurs d'entre eux seraient renseignés de manière hâtive, répétitive et imprécise, dans la mesure où l'expérience aurait montré que très peu de suites concrètes leur sont données, ce qui ne justifierait pas d'y consacrer beaucoup de temps. Le Haut Comité n'a pas été en mesure de vérifier ces assertions. Il observe toutefois un décalage entre la valeur des différents indicateurs de la QSR et le ressenti, plus sévère, des militaires.

### La qualité globale du service rendu

#### *Taux de satisfaction et points bloquants QSR Soutenants/Soutenus synthèse générale*

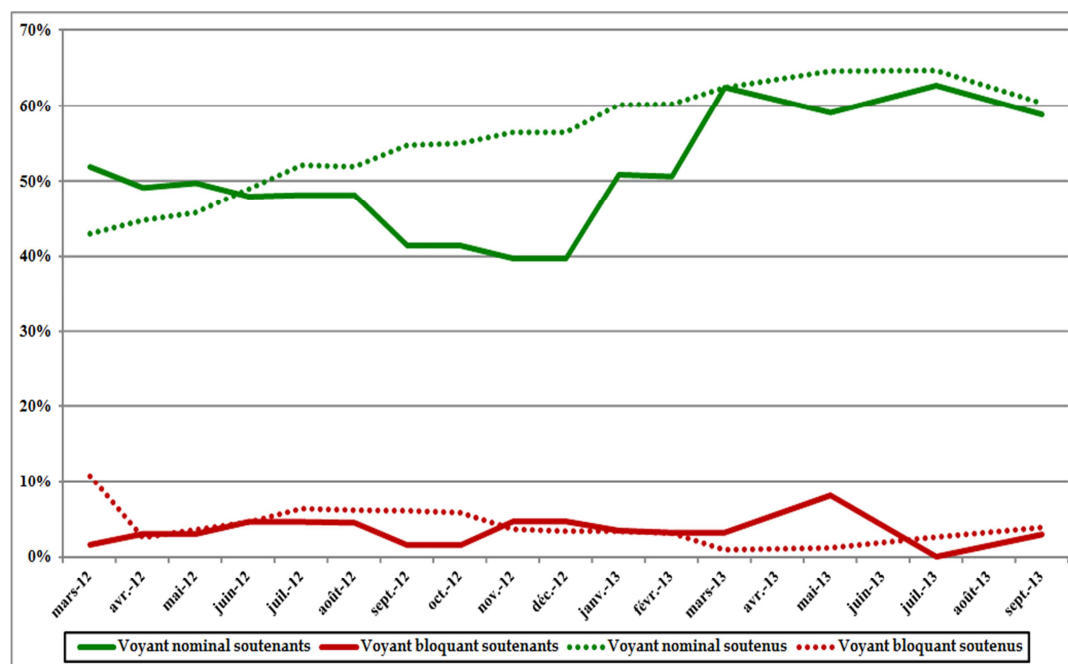


Source : EMA.

La synthèse générale de la QSR, met en évidence un taux de satisfaction, en 2012, de l'ordre de 70 %, celui des soutenant étant un peu meilleur que celui des soutenus. Le taux de satisfaction s'est progressivement amélioré à partir de la fin de l'année 2012 pour atteindre la valeur de 75 %.

### L'administration des ressources humaines

#### *Taux de satisfaction et points bloquants QSR Soutenants/Soutenus ressources humaines*



Source : EMA.

Le domaine des « ressources humaines » est un de ceux pour lequel le niveau de satisfaction, tant des soutenus que des soutenant, est très inférieur aux niveaux de satisfaction moyen.

Il se caractérise également, sur la période juin 2012-mars 2013, par un écart marqué - plus de 15 points - entre le niveau de satisfaction des soutenus et celui, beaucoup plus bas, des soutenant.

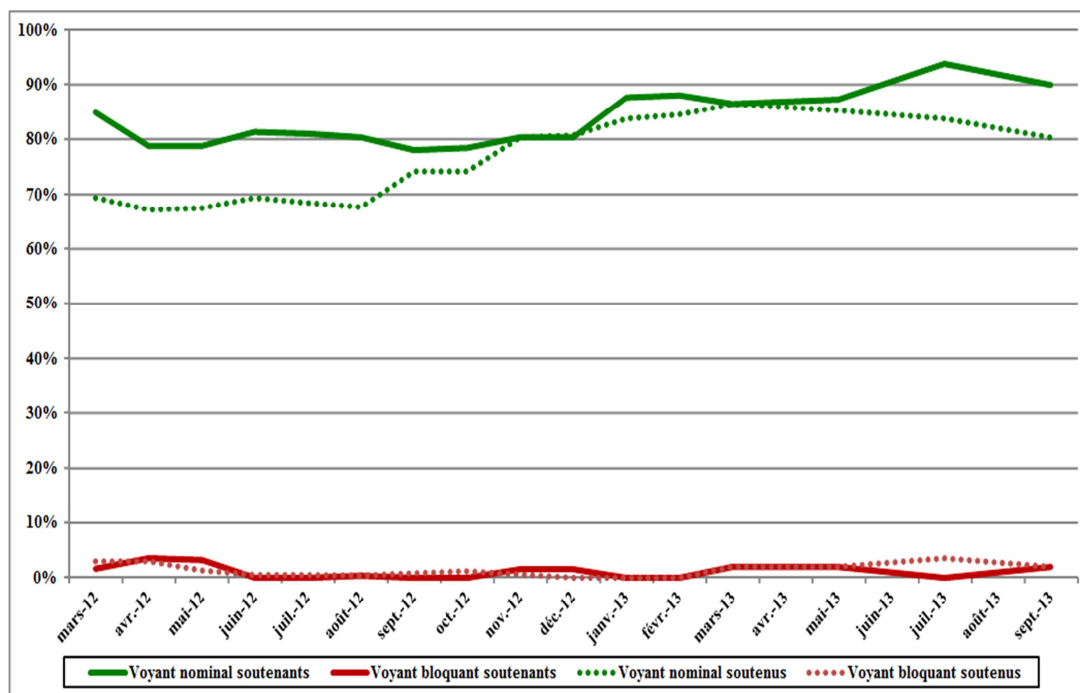
Selon les observations du CPCS, cette situation traduit plusieurs phénomènes :

- la désorganisation de la fonction RH qui a accompagné la montée en puissance des GSBdD ;
- l'inadéquation quantitative et qualitative entre les effectifs des services d'administration du personnel (SAP) des GSBdD et la charge de travail ;
- l'inadaptation des moyens informatiques, qu'il s'agisse des installations ou des applications ;
- le surcroît de travail et la tension permanente du personnel des SAP des GSBdD, dus aux erreurs du calculateur de solde LOUVOIS.

L'ensemble de ces phénomènes a contribué à détériorer de façon importante le moral du personnel spécialiste des ressources humaines, dans des proportions telles que des risques psycho-sociaux ont parfois été évoqués.

## La santé

### *Taux de satisfaction et points bloquants QSR Soutenants/Soutenus Santé*

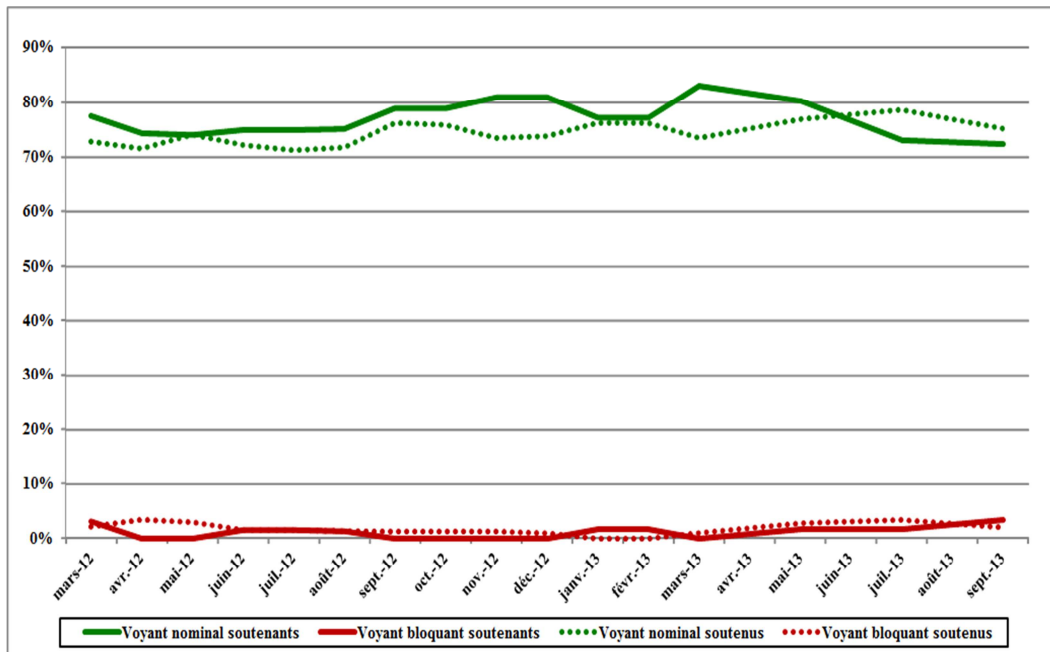


Source : EMA.

Dans le domaine de la santé, la QSR des soutenant comme des soutenus est nettement supérieure à la moyenne. Les soutenant sont en outre plus satisfaits que les soutenus. Les sujets de mécontentement portent principalement sur les délais, qu'il s'agisse du traitement des demandes de dossiers médicaux ou de l'attente en vue d'une consultation - jusqu'à 6 mois pour une visite médicale périodique - et traduisent l'inadéquation entre les effectifs de médecins et leur charge de travail.

## La restauration, l'hôtellerie, l'hébergement et les loisirs

### Taux de satisfaction et points bloquants QSR Soutenants/Soutenus R2HL



Source : EMA.

Les taux de satisfaction des soutenus et des soutenant sont un peu supérieurs à la moyenne. Les soutenant sont généralement un peu plus satisfaits que les soutenus.

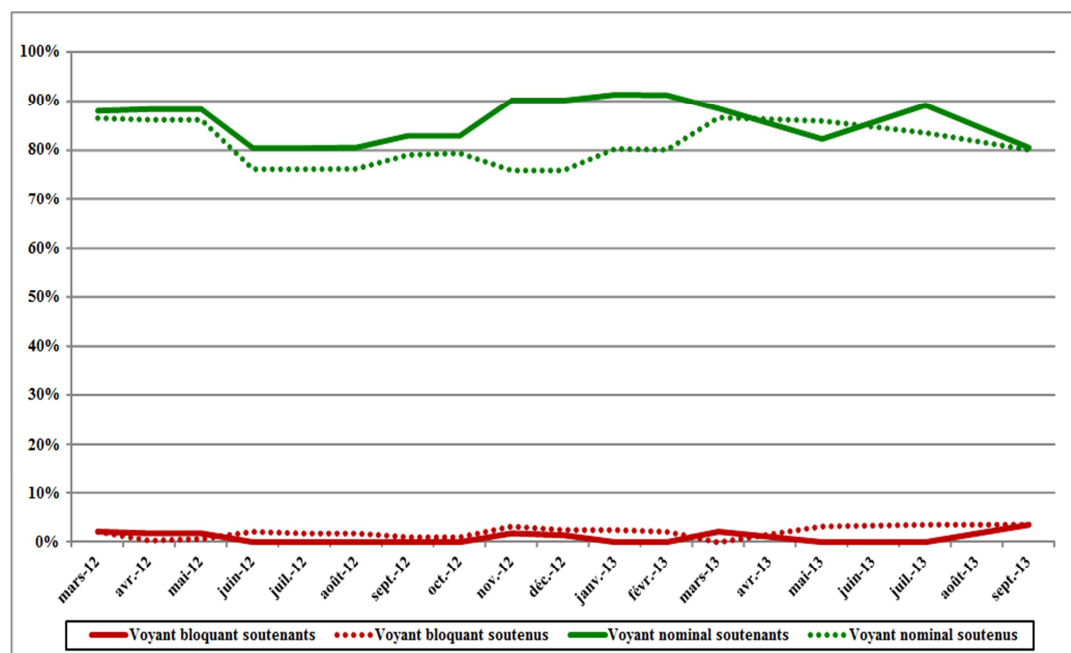
La principale difficulté concerne l'application informatique utilisée pour la gestion des cercles-mess, SIGMESS<sup>34</sup>, qui peine à fonctionner correctement, suscitant le mécontentement tant des soutenant que des soutenus lors des passages en caisse.

Le manque de moyens, tant budgétaires qu'en effectifs, est fréquemment relevé.

<sup>34</sup> Système informatisé de gestion des cercles-mess.

## Le logement

### *Taux de satisfaction et points bloquants QSR Soutenants/Soutenus Logement*



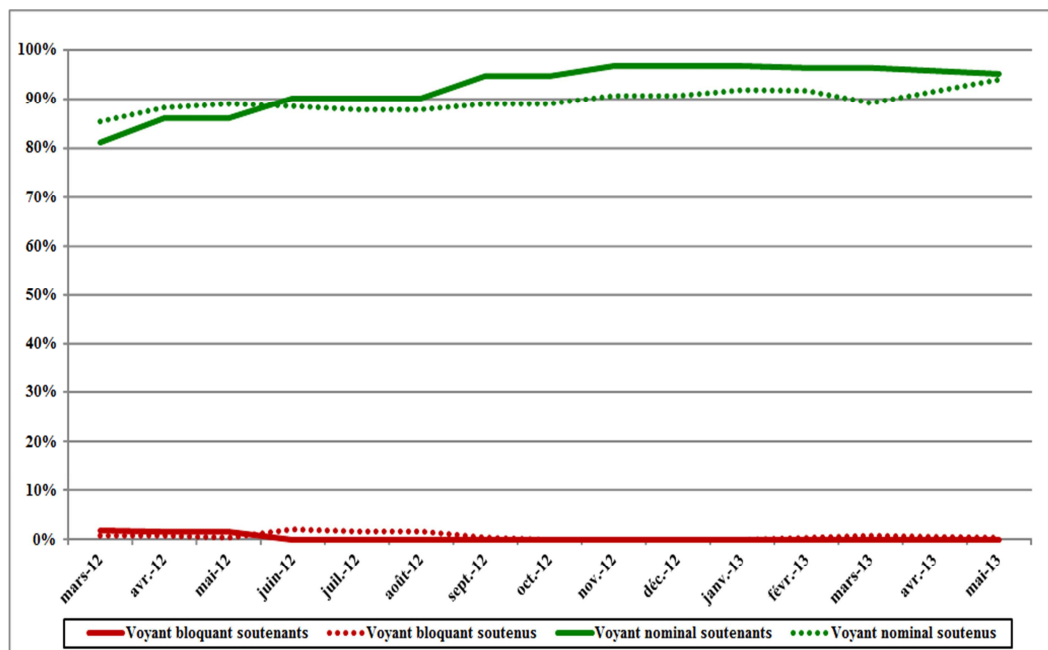
Source : EMA.

La satisfaction des soutenus comme celle des soutenant est supérieure à la moyenne, les soutenant étant généralement plus satisfaits que les soutenus.

Les causes d'insatisfaction tiennent, localement, à l'inadéquation qualitative et quantitative entre l'offre et la demande de logements, comme l'illustre particulièrement le cas de la BdD de Toulon.

## L'environnement social et familial

### *Taux de satisfaction et points bloquants QSR Soutenants/Soutenus environnement social et familial*



Source : EMA.

Les taux de satisfaction des soutenus et des soutenant sont très bons, proches de 90 %.

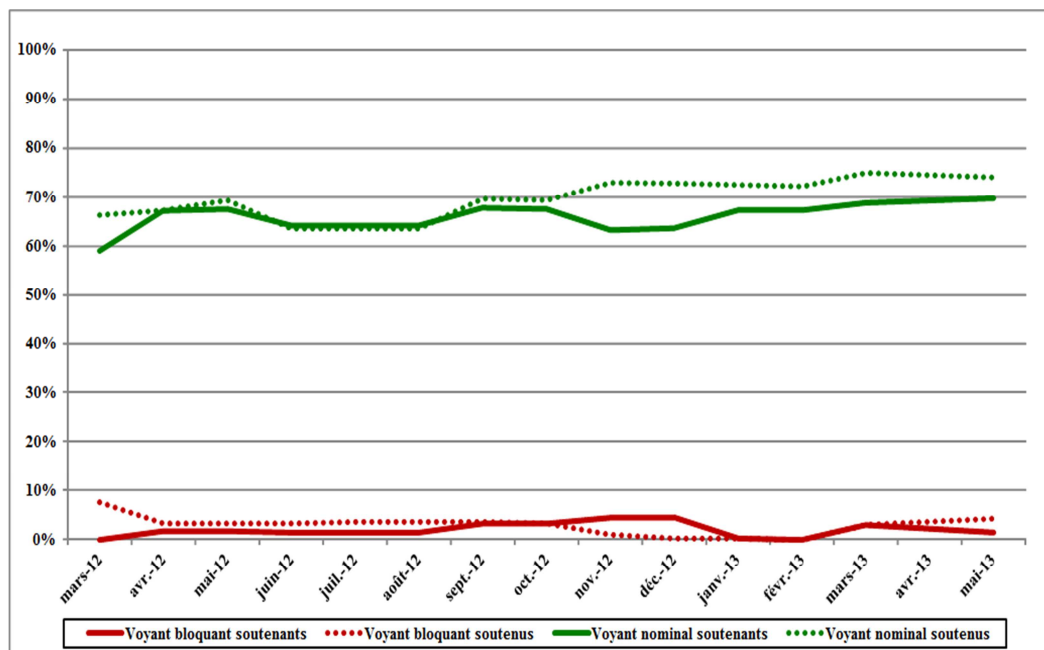
Les quelques difficultés relevées concernent les CESU<sup>35</sup>, dont la délivrance n'a pas toujours répondu aux besoins et l'utilisation aux prévisions.

<sup>35</sup> Chèques emploi-service universel. Il s'agit d'une aide financière interministérielle inscrite dans le cadre de l'action sociale, utilisable sous conditions, notamment pour la garde des enfants.



## Le soutien des matériels (dont l'habillement)

### *Taux de satisfaction et points bloquants QSR Soutenants/Soutenus Soutien des matériels (dont habillement)*



Source : EMA.

La QSR dans le domaine du soutien des matériels inclut l'habillement, sans toutefois le distinguer. Il n'est donc pas possible de dire quelle est la part de l'habillement dans les taux de satisfaction observés.

En revanche, les commentaires extraits des documents produits par le CPCS mettent en avant la difficulté qu'ont les militaires à trouver certains effets à leur taille, compte tenu de la rupture de plusieurs stocks. Le Haut Comité a pu constater lui-même ces ruptures de stock sur place.

Au total, sur l'ensemble des domaines observés, le Haut Comité note que :

- le niveau de qualité du service rendu paraît plutôt satisfaisant ;
- ce constat ne s'applique cependant pas à l'administration des ressources humaines, pour lequel le personnel soutenant avant tout, mais également le personnel soutenu, rencontrent des difficultés sérieuses ;
- les taux de satisfaction évoluent plutôt favorablement, mais très lentement.

### 2.1.3 Les indicateurs de recours

L'activité de la Commission des recours des militaires (CRM) contribue également à la formation d'une appréciation globale de la qualité de l'administration des militaires.

#### 2.1.3.1 *La procédure de recours administratif préalable obligatoire*

Depuis 2001, tout militaire désirant former un recours contentieux à l'encontre d'un acte administratif relatif à sa situation personnelle<sup>36</sup> doit d'abord, à peine d'irrecevabilité, former un recours administratif préalable obligatoire examiné par la commission des recours des militaires. La CRM émet un avis qu'elle adresse au ministre qui décide ensuite soit d'agréer - en totalité ou en partie - soit de rejeter, la demande du requérant. Si la décision du ministre ne le satisfait pas, le requérant peut alors introduire un recours contentieux devant la juridiction administrative.

L'analyse de l'évolution du volume et de la nature des recours examinés par la CRM permet donc de disposer d'un autre regard sur l'administration des militaires.

#### 2.1.3.2 *Des recours plus importants dans les domaines de la notation et de la solde*

Une première approche consiste à examiner, chaque année, le ratio entre le nombre de recours enregistrés et le nombre de militaires en activité.

Sur la période 2005-2012, l'évolution de cet indicateur (5<sup>ème</sup> ligne du tableau) permet de distinguer trois phases :

- les années 2005 à 2008, pendant lesquelles il est resté à peu près stable, autour de 0,8 % ;
- 2009 et 2010, qui voient croître de façon importante la part relative des recours formés par la population totale de militaires (+ 65 % en deux ans) ;
- 2011 et 2012, années pendant lesquelles cette part diminue pour rejoindre un taux proche de 1 %.

---

<sup>36</sup> Les actes contestés relèvent, pour l'essentiel, soit du domaine statutaire, soit du domaine de la rémunération. Dans le premier cas, il s'agit des actes relatifs à la notation, au renouvellement, à la résiliation ou à la dénonciation de contrat, aux mutations, aux droits aux soins, à l'avancement, etc. Dans le second, les actes portent sur la rémunération de base ou ses accessoires. L'annexe 9 présente la CRM et détaille la répartition par nature des actes contestés.

Plusieurs actes sont hors du champ d'application de la procédure de recours, notamment ceux relatifs au recrutement et à l'exercice du pouvoir disciplinaire.

*Traitement des recours adressés à la CRM de 2005 à 2012*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne 2005-2012
<b>Nombre de recours enregistrés</b>	2 852	2 778	2 746	2 924	3 222	4 681	3 774	3 362	3 292
<b>Variation par rapport à l'année précédente</b>	+6,6 %	-2,6 %	-1,1 %	+6,5 %	+10,2 %	+45,3 %	-19,4 %	-10,9 %	
<b>EMR des armées, services et de la gendarmerie (a)</b>	347 909	350 082	347 275	345 007	335 370	335 472	332 471	327 262	340 106
<b>Ratio nombre de recours / EMR (en %)</b>	0,82	0,79	0,79	0,85	0,96	1,40	1,14	1,03	0,97
<b>Nombre « d'incidents divers » conduisant à la clôture prématurée du dossier (b)</b>	545	565	603	640	697	733	610	788	647,62
<b>Nombre de recours susceptibles de recevoir une issue favorable (c)</b>	2 307	2 213	2 143	2 284	2 525	3 948	3 164	2 574	2 644,75
<b>Nombre d'agrément internes (d)</b>	302	370	366	498	458	496	549	629	458,5
<b>Nombre d'agrément ou d'agrément partiels (e)</b>	242	303	373	402	675	775	706	482	494,75
<b>Nombre de recours suivis d'une action contentieuse (f)</b>	236	234	242	244	248	521	199	104	253,5
<b>Ration nombre de recours suivis d'une action contentieuse / nombre de recours (en %)</b>	8,27	8,42	8,81	8,34	7,70	11,13	5,27	3,09	7,70

Source : Rapport annuel de la Commission des recours des militaires, éditions successives de 2005 à 2012.

(a) Effectifs moyens réalisés au 31 décembre.

(b) Il s'agit notamment des recours hors champ de compétence de la CRM, de l'absence de production dans le délai réglementaire de la copie de l'acte contesté, du désistement sans agrément, de la forclusion.

(c) Nombre de recours enregistrés - nombre d'incidents divers.

(d) Les agréments internes correspondent aux cas où les autorités de la force armée ou du service concerné donnent satisfaction au requérant avant que la CRM n'ait à se prononcer.

(e) Il s'agit des agréments ou des agréments partiels exprimés par le ministre, à la suite de l'avis de la CRM.

(f) Situation connue à la date du 13 mai 2013.

L'interprétation de l'évolution de cet indicateur n'est pas immédiate. En effet, les variations peuvent résulter de la conjugaison de plusieurs facteurs comme l'amélioration ou la détérioration de la qualité de l'administration des militaires dans un ou plusieurs domaines, ou la plus ou moins grande sensibilité de ceux-ci à l'intérêt de cette procédure de recours.

L'analyse des recours formés en 2010 montre que l'importance du niveau atteint s'explique par des séries particulières de recours<sup>37</sup>. Elle ne traduit pas une détérioration générale de l'administration des militaires.

Si les recours particuliers enregistrés en 2010 n'ont plus été constatés par la suite, la part des militaires formant un recours est restée en 2011 et 2012 supérieure d'environ 30 % à la valeur observée sur la période 2005-2008. L'examen des recours enregistrés ces deux années montre que cet écart s'explique, pour l'essentiel, par des contestations plus nombreuses que par le passé dans deux domaines : la notation et la solde.

Dans le premier cas, les requérants contestent généralement une notation établie par un supérieur hiérarchique qu'ils ne connaissent pas, ou peu, et qui n'est de ce fait pas en mesure d'évaluer réellement leur performance. Le nombre des situations de ce type s'est du reste accru avec la création au sein des BdD des antennes des groupements de soutien.

Dans le second, la CRM a en réalité observé deux mouvements : d'une part, pour les moins-versés, l'absence de recours massifs, sans doute grâce aux mesures d'accompagnement décidées par le ministère de la défense et aux interventions locales du commandement ; d'autre part, pour les trop-perçus, un volume de recours plus important que par le passé<sup>38</sup>, motivés par l'absence d'explications sur le détail des sommes demandées.

Plus généralement, si l'on estime à une quinzaine environ, par militaire et par an, le nombre d'actes administratifs faisant grief (douze paiements de la solde, une notation et un ou deux autres actes), on peut dire qu'en moyenne, un acte administratif sur 1 538<sup>39</sup> a fait l'objet d'un recours sur la période 2005-2012.

Toujours en moyenne et sur la même période, on constate que près de 20 % des procédures de recours (648) sont clôturées de façon prématurée, soit que le requérant décide d'abandonner la contestation de l'acte, soit pour des raisons de procédure.

14 % des procédures (458) s'éteignent également parce que la demande du requérant est satisfaite, par la force armée ou le service dont il relève, avant que le ministre ait à se prononcer.

15 % des recours engagés (495) obtiennent du ministre un agrément ou un agrément partiel.

---

<sup>37</sup> L'augmentation du taux moyen de recours résultait principalement, en 2010, du nombre important de recours formés contre le refus d'accorder aux titulaires d'un pacte civil de solidarité les mêmes indemnités qu'aux militaires mariés et contre le refus d'accorder aux militaires ayant été affectés à Djibouti depuis 2003 le même dégrèvement fiscal que celui accordé aux coopérants civils.

<sup>38</sup> Les trop perçus ont toujours existé, mais dans des proportions moindres qu'aujourd'hui.

<sup>39</sup> 3 292 / (340 106 x 15).

Dans les autres cas (1 691), c'est-à-dire ceux pour lesquels la décision du ministre confirme l'acte contesté par le requérant, 253 militaires engagent une action contentieuse et 5 % de ces procédures, c'est-à-dire environ une douzaine, infirmeront la décision du ministre.

Par ailleurs, l'examen des dossiers fait par la CRM semble montrer que de nombreux recours pourraient être évités si les militaires bénéficiaient d'une meilleure information sur les mécanismes administratifs.

Au total, et même si le ministère de la défense est pour le moment et en pratique<sup>40</sup> la seule administration à avoir donné suite aux dispositions de la loi du 30 juin 2000 et qu'il n'est donc pas possible de procéder à des comparaisons interministérielles, l'analyse des recours administratifs préalables obligatoires semble *a priori* montrer que l'administration militaire, dans son ensemble, fonctionne de façon plutôt satisfaisante.

Le passage en base de défense, en tant que tel, n'a pas conduit, en 2011 et 2012, à une augmentation massive et généralisée du volume des recours, même si le nombre des contestations relatives à la notation s'est accru. S'agissant de la solde et compte tenu de l'ampleur des difficultés rencontrées par de très nombreux militaires, on ne peut que s'étonner qu'un plus grand nombre d'entre eux n'ait pas formé de recours.

#### **2.1.4 Les indicateurs demandés par le HCECM**

Pour compléter les informations extraites des travaux de la CRM, de l'I2M et de la QSR, et surtout pour tenter d'objectiver la nature de l'évolution de l'administration du personnel et du soutien de proximité sur la période 2005-2012, c'est-à-dire sur un intervalle de temps qui permette de juger des effets de la réforme des bases de défense, le Haut Comité a demandé à chacune des forces armées ainsi qu'à la direction générale de l'armement (DGA), au secrétariat général pour l'administration (SGA), au SEA, au SSA et au SCA de lui transmettre les indicateurs dont ils disposent et de renseigner plusieurs tableaux.

Il s'agissait, par exemple en termes de délais, de taux d'erreurs ou de rejets, de mesurer précisément cette évolution.

##### **2.1.4.1 Beaucoup de données ne sont pas disponibles**

Les données transmises au Haut Comité soulignent que, bien souvent, il n'est pas possible de disposer de séries statistiques complètes - et encore moins homogènes d'une armée ou d'un service à l'autre - sur la période retenue, ni même sur une

<sup>40</sup> Le décret n° 2012-765 du 10 mai 2012 a instauré, à titre expérimental, la procédure de recours administratif préalable aux recours contentieux formés à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des agents civils de l'État. Cette expérimentation concerne les agents du ministère de la Justice, du secrétariat général du Gouvernement, de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre et des services académiques et départementaux de l'académie de Lyon.

période plus courte qui inclurait néanmoins l'année ou les deux années précédant la réforme des bases de défense.

Les comparaisons chiffrées entre l'ancien et le nouveau système sont donc souvent impossibles ce qui, en l'occurrence, renvoie à l'appréciation subjective des acteurs, soutenant comme soutenus.

Cette situation interroge sur la capacité des organismes questionnés à conserver la « mémoire » de faits somme toute récents, mais désormais victimes d'une sorte d'oubli administratif, du fait des profondes réorganisations menées au ministère de la défense. Le Haut Comité souligne que cette impossibilité à rendre compte objectivement et dans le temps de la performance des fonctions d'administration du personnel et de soutien de proximité n'est pas satisfaisante, que l'on se place du point de vue de la condition militaire, de celui du décideur ou du contribuable.

#### ***2.1.4.2 Les données statistiques relatives à l'administration du personnel militaire ne permettent pas d'avoir une vision exhaustive de la qualité de cette fonction***

Les données demandées par le Haut Comité visaient à évaluer la qualité de chacun des processus d'administration du personnel. Pour les raisons qui viennent d'être évoquées, les réponses, synthétisées dans l'annexe 10, ne permettent d'établir qu'un nombre limité de constats.

##### **2.1.4.2.1 Des délais de recrutement encore longs**

En 2012, le délai moyen entre la constitution du dossier de candidature à l'engagement et la signature du contrat d'engagement variait, selon les armées et les catégories, de 90 jours (militaire du rang du service de santé des armées) à 456 jours (officier sous contrat de l'armée de terre). La plupart du temps, les armées expliquent la longueur de ce délai par la diminution des plans de recrutement, qui conduit à retarder le moment de la signature du contrat d'engagement.

Lorsqu'ils sont supérieurs à six mois, le Haut Comité considère que les délais sont de nature à démotiver les personnes à la recherche d'un emploi. Cette situation peut conduire à « l'évaporation » de candidats de qualité, recrutés plus rapidement par d'autres employeurs. Ainsi, à titre d'illustration, le délai moyen de recrutement d'un cadre dans plusieurs groupes industriels français est de 100 jours (le décompte est effectué entre l'affichage du poste vacant et l'acceptation de celui-ci par le candidat). Le suivi de cet indicateur y est effectué au niveau du comité de direction, ce qui marque l'importance accordée par les directions générales à ce sujet.

***Délai moyen entre la constitution du dossier de candidature à l'engagement et la signature du contrat d'engagement***

Armée ou service	Catégorie	2008	2009	2010	2011	2012
Terre	Officiers	300	314	374	381	456
	Sous-officiers	372	382	363	340	349
	Militaires du rang	222	213	225	246	239
Marine	Officiers	Entre 90 et 390 jours				
	Officier marinier (EDM)	188	145	143	142	157
	Officier marinier (EOPAN)	246	243	223	208	229
	Militaires du rang (QMF)	212	137	150	158	140
	Militaires du rang (VLT)	223	77	114	94	91
	Militaires du rang (Mousses)	/	/	151	195	159
Air	Officiers	nc	nc	nc	180	180
	Sous-officiers	nc	nc	nc	210	180
	Militaires du rang	nc	nc	nc	180	120
Essences	Officiers	240	240	240	240	240
	Sous-officiers	240	240	240	240	240
	Militaires du rang	90	90	90	90	90

Source : Questionnaire du HCECM adressé aux armées et services.

### 2.1.4.2.2 Une mobilité source d'insatisfaction dans l'armée de terre

Comme le Haut Comité l'a souligné dans la dernière *Revue annuelle de la condition militaire*, le taux de mobilité géographique des militaires s'est accru nettement, entre 2008 et 2012. Il peut entraîner des désagréments pour le militaire et sa famille, compte tenu des conséquences d'une mutation sur l'environnement social et familial.

#### *Taux de mobilité géographique des militaires*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Officiers</b>	17,9 %	19,5 %	17,0 %	17,8 %	18,1 %	18,4 %	19,7 %	21,5 %	20,4 %	22,7 %	22 %
<b>Sous-officiers</b>	12,3 %	11,6 %	10,9 %	10,2 %	11,2 %	12,3 %	11,6 %	14,1 %	14,2 %	16,1 %	16,4 %
<b>MDR</b>	6,1 %	6,7 %	6,4 %	5,0 %	4,9 %	5,2 %	5,3 %	8,7 %	9,9 %	9,4 %	9,1 %
<b>Ensemble</b>	11,3 %	11,1 %	10,3 %	9,7 %	10,3 %	11,1 %	10,9 %	13,6 %	13,8 %	15,1 %	15,2 %

Source : Questionnaire du HCECM adressé aux armées et services.

Le taux de satisfaction des militaires mutés diffère assez nettement d'une armée ou d'un service à l'autre. Les différences constatées tiennent le plus souvent à l'implantation géographique des organismes d'affectation et à l'intérêt du nouveau poste.

#### *Taux de satisfaction des militaires mutés*

Armée ou service	Catégorie	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Terre</b>	<b>Officiers</b>	55 %	55 %	66 %	60 %	61 %
	<b>Sous-officiers</b>	57 %	57 %	64 %	60 %	58 %
	<b>Militaires du rang</b>	68 %	70 %	73 %	73 %	71 %
<b>Marine</b>	<b>Officiers</b>	*	*	*	*	*
	<b>Officiers mariniens</b>	97 %	97,4 %	97,4 %	97,5 %	95,6 %
	<b>Militaires du rang</b>	98 %	97 %	98,2 %	98,2 %	95 %
<b>Air</b>	<b>Officiers</b>	*	*	*	*	*
	<b>Sous-officiers</b>	74 %	81 %	73 %	56 %	nc
	<b>Militaires du rang</b>	93 %	70 %	76 %	75 %	nc
<b>Essences</b>	<b>Officiers</b>	nc	88,5 %	77 %	79 %	nc
	<b>Sous-officiers</b>	nc	86 %	83 %	81 %	nc
	<b>Militaires du rang</b>	nc	90 %	73 %	87 %	nc

Source : Questionnaire du HCECM aux armées et services.

\* La marine et l'armée de l'air ne suivent pas ce taux, la gestion des officiers étant personnalisée.



Sans établir à ce stade une relation certaine de cause à effet, le Haut Comité constate que les taux de satisfaction les plus élevés s'observent dans la marine, là où l'emploi des « permutations »<sup>41</sup> est aussi le plus fort.

### *Nombre de permutations*

Armée ou service	Catégorie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Terre	Officiers	0	4	2	0	0	4	2	2
	Sous-officiers	8	1	3	2	2	2	2	0
	Militaires du rang	9	8	1	5	3	0	0	0
Ensemble		17	13	6	7	5	6	4	2
Marine	Officiers	0	0	0	0	0	0	0	0
	Officiers mariniens	nc	nc	215	179	156	137	123	178
	Militaires du rang	nc	nc	122	104	90	89	88	81
Ensemble		0	0	337	283	246	226	211	259
Essences	Officiers	nc	nc	nc	nc	nc	0	0	0
	Sous-officiers	nc	nc	nc	nc	nc	1	0	2
	Militaires du rang	nc	nc	nc	nc	nc	3	5	2
Ensemble		nc	nc	nc	nc	nc	4	5	4

Source : Questionnaire du HCECM aux armées et services.

Nota : Dans l'armée de l'air, ce processus n'est plus prévu par les instructions en vigueur.

<sup>41</sup> Les permutations consistent, sous certaines conditions, à offrir la possibilité à deux militaires d'échanger leur affectation.

### 2.1.4.2.3 Une aide à la reconversion dans l'ensemble satisfaisante

L'aide au départ comprend la possibilité de bénéficier de prestations d'évaluation et d'orientation ainsi que d'un accompagnement vers l'emploi. Ces prestations sont délivrées par l'agence de reconversion de la défense, qui accompagne environ 65 % des militaires quittant le service actif. Elles donnent satisfaction à une majorité des militaires qui en bénéficient, comme l'indiquent les données suivantes.

Globalement, diriez-vous à propos de Défense mobilité que vous êtes :	Officiers	%	Sous-officiers	%	Militaires du rang	%	Militaires du rang	%	Ensemble	%
Très satisfait	39	20,0	205	22,7	96	16,4	4	26,7	344	20,3
Satisfait	89	45,9	467	51,8	303	51,9	6	40,0	865	51,0
Peu satisfait	45	23,2	166	18,4	121	20,7	3	20,0	335	19,8
Insatisfait	21	10,8	64	7,1	64	11,0	2	13,3	151	8,9
	194	100	902	100	584	100	15	100	1 695	100

Globalement, diriez-vous à propos de Défense mobilité que vous êtes :	Terre	%	Marine	%	Air	%	Ensemble	%
Très satisfait	184	21,62	70	17,07	71	20,82	325	20,29
Satisfait	424	49,82	221	53,90	175	51,32	820	51,19
Peu satisfait	170	19,98	91	22,20	58	17,01	319	19,91
Insatisfait	73	8,58	28	6,83	37	10,85	138	8,61
	851	100	410	100	341	100	1602	100

Source : direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD).

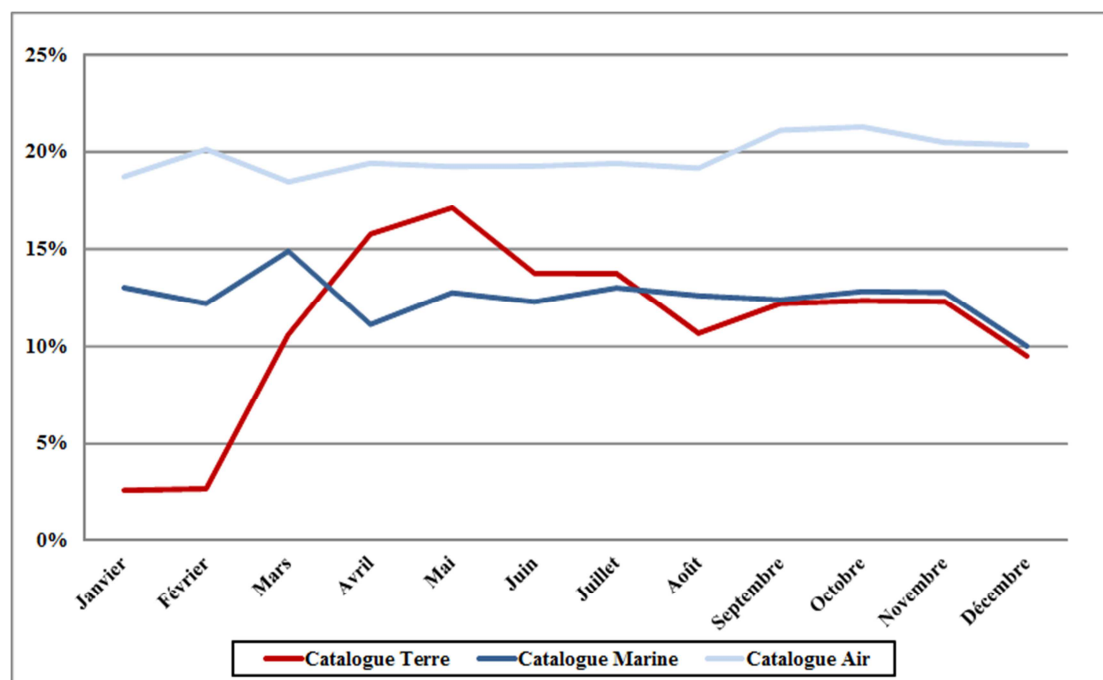
### 2.1.4.3 Dans le domaine du soutien de proximité

Les indicateurs QSR mis à part, il n'existait fin 2013 que très peu d'indicateurs synthétiques nationaux permettant d'évaluer la qualité du soutien de proximité apporté par les services<sup>42</sup>. À cet égard, dans la perspective de l'exercice de son autorité sur les GSBdD, le service du commissariat des armées a indiqué se doter d'indicateurs de performance orientés clients dans les domaines des droits individuels et financiers, de l'habillement, de la restauration, de l'hôtellerie, de l'hébergement et des loisirs (R2HL).

S'agissant de l'habillement, les indicateurs de taux de rupture des délivrances collective et individuelle des effets par les établissements logistiques du commissariat des armées (ELOCA), en place avant la transformation de l'organisation du soutien, met en évidence les difficultés rencontrées pour ravitailler les forces.

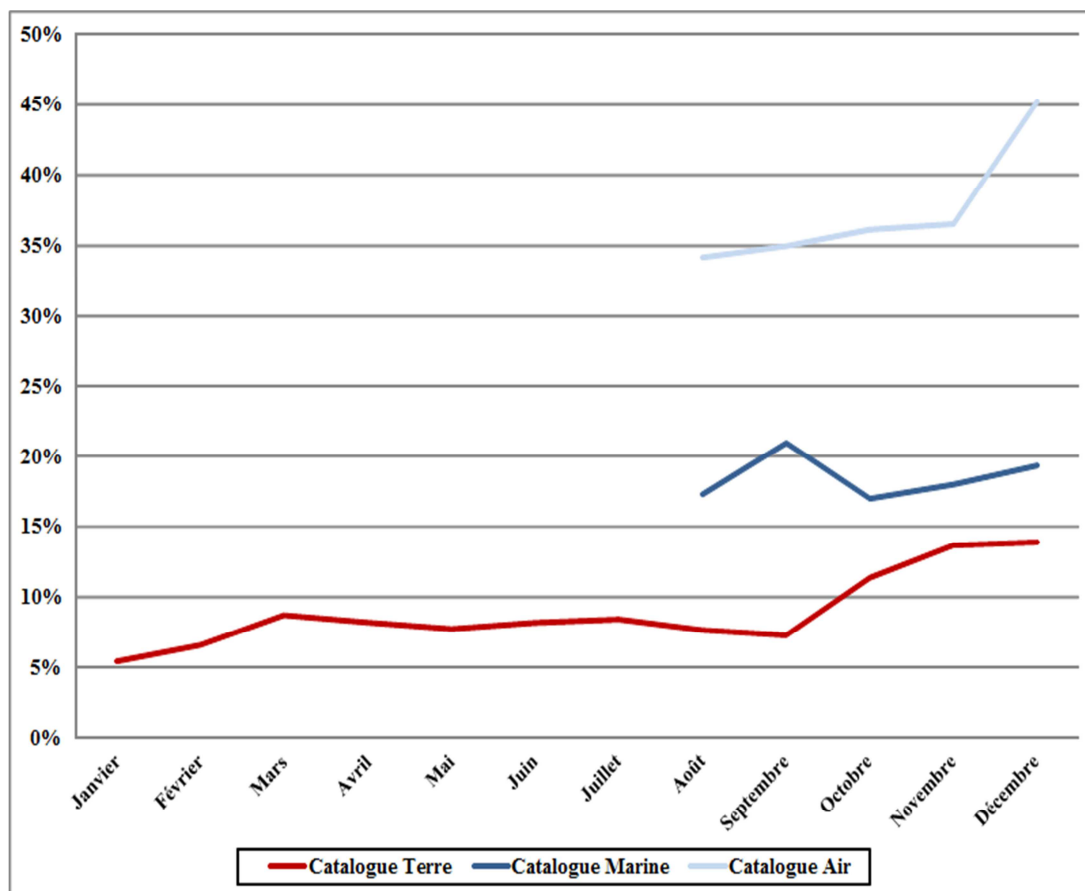
<sup>42</sup> Une synthèse de ces indicateurs figure en annexe 11.

***Taux de rupture Habillement en délivrance collective dans les ELOCA (stocks centraux) en 2013***



Source : SCA. Le taux de rupture est le ratio entre le nombre d'articles dont le stock est à zéro et le nombre total d'articles au catalogue de chaque armée.

**Taux de rupture Habillement en délivrance individuelle dans les ELOCA (stocks centraux) en 2013**



Source : SCA – Indicateur de suivi de la qualité des prestations de la filière « habillement » en 2013.

Champ : Articles en délivrance collective.

Périodicité : Mensuelle.

Le SCA apporte les commentaires suivants :

« Pour la [vente en ligne] de l'armée de terre, les causes de ruptures sont identiques à celles des ruptures observées en établissements. La seule réponse à court terme pour faire baisser les ruptures est que l'EMAT autorise le CESCOF [Centre d'expertise et du soutien du combattant et des forces] à distribuer les articles de nouvelle génération.

Pour la marine, les ruptures en passementerie vont légèrement s'estomper car des livraisons importantes vont intervenir en semaines 42 et 43. Il faut toutefois rappeler que la ressource budgétaire globale accordée par la marine est insuffisante pour couvrir les besoins de cette armée.

Les ruptures de l'armée de l'air s'expliquent par l'insuffisance des crédits 2013, par l'émiettement des stocks et la liberté de gestion en local permise par le SIL [système d'information logistique] : des ruptures peuvent intervenir dans certaines bases alors même que les articles demandés existent dans d'autres ».

Concrètement, cette situation entraîne l'impossibilité de satisfaire toutes les demandes des militaires lorsqu'ils souhaitent changer certains articles de leur tenue. Lors de ses visites, le Haut Comité a d'ailleurs recueilli plusieurs témoignages en ce sens.

---

## 2.2 UN RESSENTI BEAUCOUP PLUS NÉGATIF

---

En complément de données statistiques souvent incomplètes et, comme on le verra, faussement rassurantes, le Haut Comité s'est attaché à comprendre les effets concrets de l'administration des militaires dans leur vie quotidienne.

Pour cela, il a dialogué au cours d'une trentaine de tables rondes avec des militaires de tous grades, exerçant des responsabilités très diverses dans des unités opérationnelles, des groupements de soutien et des services de soutien de plusieurs bases de défense<sup>43</sup>.

Il a également pris connaissance du ressenti des militaires, tel qu'il s'est exprimé par l'intermédiaire de leurs représentants au conseil supérieur de la fonction militaire.

Dans ces deux cas, le Haut Comité s'est attaché à comprendre le ressenti des militaires, qu'il juge plus proche du réel que les indicateurs - même s'il est aussi porteur d'un effet de loupe - et qui constitue, qu'on le veuille ou non, une donnée essentielle dans la conduite de la gestion des ressources humaines.

### 2.2.1 L'expression dans les tables rondes

Des échanges qu'il a eus au cours des tables rondes cette année mais aussi les années précédentes, le Haut Comité retient deux constats principaux : d'une part, la réforme des bases de défense a créé un véritable choc culturel et conduit à un nouveau rapport à l'administration ; d'autre part, les militaires - soutenant comme soutenus - doivent endurer des conditions difficiles de mise en œuvre des soutiens et les effets désastreux des erreurs du calculateur de solde LOUVOIS.

#### 2.2.1.1 *Un nouveau rapport à l'administration*

La relation nouvelle à l'administration - on peut parler de « choc culturel » - est marquée par une nette perte de proximité entre soutenant et soutenus, une informatisation inaboutie et une modification du rôle joué par la hiérarchie de proximité, sans pour autant la décharger de l'obligation qui est la sienne d'expliquer et d'informer.

---

<sup>43</sup> Cf. annexe 4.

### 2.2.1.1.1 La perte de proximité entre soutenant et soutenu

Par le passé, les relations entre les militaires et leur administration reposaient sur des contacts directs et personnels. Il était facile, pour les militaires qui souhaitaient obtenir une information ou régler un problème, d'identifier au sein de leur formation l'interlocuteur avec qui dialoguer en vis-à-vis. Réciproquement, le personnel administratif pouvait très facilement contacter directement chacun des militaires soutenus pour les renseigner ou leur indiquer *ex ante* les démarches à accomplir dans le cadre de la mise en œuvre de tel ou tel processus administratif.

Tous se connaissaient, pour avoir de multiples occasions de se rencontrer, partager la même « culture » et travailler sous l'autorité d'un même commandant de formation qui pouvait en outre aisément intervenir, si nécessaire, pour faciliter en interne le règlement d'un dossier.

Lorsque, par exemple, un militaire d'un régiment souhaitait avoir des précisions sur un des éléments de sa solde, il allait rencontrer le trésorier du régiment qui pouvait le renseigner, au besoin après avoir contacté le centre territorial d'administration et de comptabilité (CTAC) compétent pour la liquidation et le paiement de la solde des militaires de cette formation.

Cette grande proximité, géographique et culturelle, avait un coût et comportait beaucoup de redondances, mais elle était rassurante et efficace. Elle résultait de l'équation posée par la loi de 1882 sur l'administration de l'armée « un chef, une mission, des moyens ». Elle a, on l'a vu, aujourd'hui largement disparu dans les faits, mais peut-être pas tout à fait dans les esprits.

Les militaires rencontrés par le Haut Comité ont tous fait part de la déshumanisation et du flou qui caractérisent désormais les relations entre les militaires soutenus et le personnel administratif. Pour beaucoup, « *le militaire est désormais un numéro de matricule ou un identifiant dans un SIRH* ».

La proximité physique n'existe plus, dès lors que le personnel administratif des GSBdD travaille dans des locaux éloignés des formations soutenues et que les différents bureaux ne sont généralement pas organisés pour recevoir individuellement les militaires soutenus. La plupart des militaires se reconnaissent lorsque l'un d'eux indique que « *l'éloignement avec le GSBdD fait augmenter les délais de traitement. Il y a trop d'intermédiaires. La hiérarchie subit le système tout comme la base* ».

Si, au début de la réforme, le maintien de relations interpersonnelles entre les militaires soutenus et le personnel administratif qui, quittant les formations venait de rejoindre le GSBdD, permettait de pallier la connaissance insuffisante des rouages d'un système lui-même en cours de construction, ce recours devient moins efficace avec le jeu des mutations. Faute d'informations, les militaires soutenus peinent aujourd'hui à identifier le service et plus encore la personne compétents pour traiter leur dossier. Les membres du Haut Comité se sont souvent entendu dire « *on ne sait pas qui fait quoi* » ou encore « *on a l'impression de ne pas savoir vers qui il faut se tourner pour avoir un renseignement administratif* ».

alors que tous reconnaissent qu'« *avoir un interlocuteur en face, c'est déjà un début de réponse à une question* ».

Cette situation est en outre aggravée par « l'interdiction » faite dans certains cas aux militaires - souvent des militaires du rang - de contacter eux-mêmes les SAP.

La proximité culturelle tend également à disparaître. Les militaires sont soutenus par du personnel qui ne connaît pas nécessairement les spécificités de leur vie quotidienne et ne relève pas de la même autorité hiérarchique. Un militaire observe que « *la perte de proximité n'est pas seulement géographique. On peut avoir affaire à quelqu'un d'une autre armée qui connaît mal ou peu la réglementation du personnel qu'il doit gérer* ». Chacun a ses propres priorités, et lorsqu'elles ne sont pas cohérentes, il n'est plus possible de les ordonner en recourant à l'arbitrage du commandant de formation.

Cette prise de distance s'accompagne également d'un renversement des rôles dans la diffusion de l'information et, souvent, le lancement des procédures administratives. Le militaire soutenu doit désormais davantage se prendre en charge et aller à la recherche de l'information, en particulier sur l'intranet du ministère. Certains résument : « *aujourd'hui, la gestion est moins humaine. C'est au militaire de se prendre en main et de cocher la bonne case* ». Cette plus grande autonomie n'est pas sans conséquence sur l'emploi du temps quotidien des militaires. Plusieurs observent qu'« *aujourd'hui, on nous pousse à aller chercher l'information, ce qui nous donne davantage de travail administratif, au détriment de l'opérationnel* ».

À titre d'illustration, le Haut Comité retient le cas du départ en OPEX de militaires « isolés ». Une fois désignés, il leur appartient de réaliser individuellement les démarches nécessaires à la confection de leur paquetage, à l'obtention d'un visa et à leur préparation sanitaire. Ces démarches nécessitent souvent plusieurs déplacements et donnent l'impression de ne pas être soutenu. Plusieurs militaires ont ainsi indiqué n'avoir pu constituer leur paquetage qu'au prix de plusieurs déplacements vers différents magasins d'habillement, situés dans des localités éloignées les unes des autres, pour faire face à des ruptures de stocks.

#### **2.2.1.1.2 Une informatisation inaboutie**

La mise en place du système des bases de défense devait s'accompagner d'une modernisation des moyens informatiques permettant de dépasser la perte de proximité et de gagner en qualité comme en efficience. Or, cette évolution est loin d'être réalisée, ce qui conduit à de nombreux inconvénients.

#### **Un accès trop limité aux réseaux**

La capacité demandée à chacun d'être acteur de son propre soutien et de formuler des demandes par voie informatique - dans les domaines des droits individuels, de l'habillement, des soutiens communs, etc. - suppose un accès aux réseaux. Or, en dehors de ceux dont l'ordinateur est l'un des outils de travail quotidien, cet accès est difficile, principalement dans le cas des militaires du rang.

Ainsi, dans l'armée de terre et en 2012, le nombre d'ordinateurs permettant d'accéder à l'intranet du ministère était de l'ordre de 45 000, celui donnant accès à Internet à peine supérieur à 4 300, pour un effectif total, militaires et civils confondus, un peu inférieur à 107 000.

Les militaires du rang de l'armée de terre ont plusieurs fois fait remarquer au Haut Comité « *j'ai une adresse intradef, mais je n'ai pas d'ordinateur* ». Dans de nombreux cas, l'accès aux réseaux nécessite de demander l'utilisation de l'ordinateur d'un camarade et, le plus souvent, d'un supérieur hiérarchique, ce qui constitue, pour l'un comme pour l'autre, une gêne.

*A contrario*, près de 70 % des gendarmes disposent d'un poste de travail leur permettant d'accéder à leur intranet.

### Un « *tracking* » très sommaire

La plupart des militaires regrettent, lorsqu'une demande a pu être formulée par voie informatique, l'impossibilité de s'assurer de sa bonne prise en compte par une personne identifiée et de connaître le degré d'avancement de son traitement, en dehors de l'information aussi frustrante que laconique précisant qu'il est « en cours ».

C'est en particulier le cas des demandes de remboursement de frais de déplacement au moyen de l'application FD@Ligne ou des demandes de moyens généraux par l'application Sillage. Cette situation conduit fréquemment les militaires soutenus à contacter, par téléphone, les services destinataires de leur demande, entraînant perte de temps et irritation.

### Des informations difficilement accessibles

Une autre difficulté tient au foisonnement ou, au contraire, à la maigreur de l'information institutionnelle en ligne. En apparence, dès lors qu'il est connecté à l'intranet, tout militaire peut facilement obtenir l'information qu'il recherche. Dans la réalité, la géographie de l'univers numérique s'apparente à une jungle ou à un désert dans lesquels il est bien compliqué de s'orienter.

Ainsi, tout militaire peut en théorie accéder à un simulateur de pension en ligne, mais son existence est très peu connue<sup>44</sup>.

Si chaque base de défense dispose en outre bien d'un site intranet accessible depuis un portail commun<sup>45</sup>, la plupart sont peu alimentés et leurs contenus de valeur très inégale.

Plusieurs militaires, notamment des présidents de catégorie, observent que les informations nouvelles ne sont plus « poussées » mais seulement mises en ligne. Dans ces conditions, il arrive fréquemment que les militaires accèdent aux informations numériques avec retard, après avoir entendu parler de leur diffusion.

<sup>44</sup> [http://portail.sga.defense.gouv.fr/espace-ministeriel-rh/article.php3?id\\_article=3824](http://portail.sga.defense.gouv.fr/espace-ministeriel-rh/article.php3?id_article=3824)

<sup>45</sup> <http://portail-oias-paris.intradef.gouv.fr/>



En outre, nombreux sont les militaires qui estiment que le moteur de recherche mis à la disposition des utilisateurs de l'intranet n'est pas suffisamment performant.

Dans l'ensemble, l'information institutionnelle au moyen des technologies de l'information et de la communication est perçue comme étant « à la traîne ». Les blogs sur Internet constituent une source d'informations qui prend de plus en plus d'importance. Ils fournissent fréquemment des informations avant qu'elles ne soient délivrées officiellement par les autorités du ministère, y compris en matière administrative, comme l'illustrent l'annonce des restructurations pour 2014<sup>46</sup> ou encore celle de l'abandon de LOUVOIS. Les cadres constatent : « *on reçoit beaucoup d'informations par les blogs. Les chefs ont toujours un temps de retard dans les annonces. On a l'impression qu'ils ne sont pas mieux traités que leurs subordonnés* ».

### **Des systèmes d'information métier qui tardent trop à se moderniser**

S'agissant de l'administration des ressources humaines, chaque armée et service continue d'utiliser un SIRH propre<sup>47</sup>, dans l'attente du déploiement du futur SIRH unique SOURCE<sup>48</sup>, à un horizon qui ne cesse de reculer, compte tenu des difficultés rencontrées avec le calculateur de solde avec lequel il sera interfacé.

Or, selon un rapport interne au ministère de la défense, une large part des réductions d'effectifs de la fonction ressources humaines réalisées entre 2008 et 2014 ne pouvait théoriquement être obtenue qu'après la mise en place du SIRH unique.

Les effectifs de la fonction ressources humaines sont donc aujourd'hui en-deçà de ce qui serait nécessaire, compte tenu des outils disponibles. Le personnel en place est parfois conduit à utiliser plusieurs systèmes d'information des ressources humaines, ce qui complexifie encore plus l'exécution de ses tâches.

D'une façon générale, une définition trop stricte des droits d'accès aux différents systèmes d'information du soutien aboutit à la polarisation de la responsabilité de leur utilisation (saisie de données, validations) vers un nombre limité de personnes, ce qui alourdit considérablement leur charge de travail administratif. Dans les formations embasées, plusieurs cadres de contact (commandants d'unité, adjoints) se trouvent ainsi contraints de consacrer moins de temps à leur activité principale.

En outre, l'absence de recours aux signatures électroniques conduit à doubler les procédures dématérialisées par l'envoi de documents « papier ».

<sup>46</sup> Les blogs diffusaient la liste des formations restructurées dès le 3 octobre, alors que l'annonce officielle ne devait être faite, en interne comme vis-à-vis de l'extérieur, que le 31 octobre.

<sup>47</sup> Concerto pour l'armée de terre, Rh@psodie pour la marine, Orchestra pour l'armée de l'air, @rhmonie pour le service de santé des armées.

<sup>48</sup> Le SIRH SOURCE doit permettre aux gestionnaires RH du ministère de la défense de travailler sur la base d'un outil commun et de recourir à des modes de travail harmonisés entre les armées, directions et services.

Pour autant, certaines applications sont appréciées des militaires et le Haut Comité considère que cela doit être souligné. C'est en particulier le cas, après un temps d'adaptation, des systèmes informatiques Sillage et Concerto.

C'est également le cas du SIRH Agorh@ utilisé dans la gendarmerie. Ce système d'information comprend de nombreux modules correspondant aux différents processus et est interconnecté avec d'autres systèmes d'information « métiers » permettant l'accès aux informations judiciaires en fonction des habilitations, aux logiciels de rédaction de procédure ou encore à des modules « soutien ». Il est particulièrement apprécié de tous ses utilisateurs.

### **2.2.1.1.3 Le commandement de proximité**

Dans les formations, les cadres de contact continuent d'être sollicités par leurs subordonnés pour obtenir des informations ou faciliter le déroulement d'une démarche administrative. Dans la mesure du possible, ils essayent de répondre à ces demandes.

Mais les cadres sont moins que par le passé en position d'intervenir efficacement auprès des services qui les soutiennent et sur lesquels ils n'ont plus d'autorité hiérarchique. Plus encore, eux-mêmes ne sont souvent pas en mesure de trouver les renseignements dont ils ont besoin ou de faire avancer plus rapidement les procédures qui les concernent. Ils se trouvent alors en porte-à-faux vis-à-vis de leurs subordonnés et il peut en résulter une perte de crédibilité du commandement de proximité.

### ***2.2.1.2 Des souteneurs et des soutenus soumis à forte pression***

Plus globalement, le Haut Comité considère que le fonctionnement administratif actuel des armées et des services conduit les militaires, qu'ils soient soutenus ou souteneurs, à endurer des situations difficiles.

#### **2.2.1.2.1 L'effet dévastateur de l'échec de LOUVOIS**

Le calculateur de solde LOUVOIS occasionne de nombreuses erreurs dans le calcul de la solde. Il est aujourd'hui utilisé pour rémunérer les militaires de l'armée de terre, de la marine nationale, du service de santé des armées et du service des essences des armées, la solde des militaires de l'armée de l'air, de la délégation générale pour l'armement et de la gendarmerie nationale continuant d'être calculée par d'anciennes applications qui fonctionnent correctement. Cette précision est essentielle, dans la mesure où elle explique en partie pourquoi le ressenti des militaires sur leur administration diffère d'une armée ou d'un service à l'autre.

Le Haut Comité a pu observer combien l'impact de LOUVOIS sur le personnel qui avait à en subir les conséquences était ravageur. Même si beaucoup a déjà été dit, que ce soit dans les médias, des rapports parlementaires<sup>49</sup> ou des rapports internes au ministère de la défense, il considère qu'il est nécessaire d'évoquer ici cette question, dans la mesure où elle touche à un droit essentiel et vital, rappelé dans le statut général des militaires, celui à une rémunération.

Le personnel en charge de l'administration des ressources humaines souffre à plusieurs titres des erreurs de LOUVOIS. Il peut d'abord en être l'objet. Il a ensuite, pendant un temps, été injustement désigné comme responsable de ces problèmes. Il continue enfin à œuvrer à la régularisation des erreurs, ce qui occasionne un surcroît de travail et de pression. À ce titre, il convient de noter le dévouement dont font preuve ces équipes.

Depuis que LOUVOIS est utilisé, les militaires sont amenés à consulter leur bulletin de solde avec plus d'attention que par le passé. Beaucoup soulignent son manque de clarté. La nature des indemnités comme des retenues, et les périodes où elles s'appliquent, sont peu compréhensibles, ce qui renforce les suspicions sur l'exactitude du montant de la solde qui leur est due.

***Témoignages recueillis lors des tables rondes (sans qu'il ait été possible au Haut Comité de vérifier les faits, certaines expressions formulées en réunion sont fortes et méritent d'être citées).***

- *Un sous-officier a exprimé son exaspération alors qu'il rencontre chaque mois ou presque depuis deux ans des difficultés dans le paiement de sa solde.*
- *Un militaire du rang a confié avoir « craqué son PEL » pour financer son quotidien.*
- *Des responsables régionales de l'action sociale des armées ont fait part de leur découragement devant une situation dramatique qui conduisait dans certains cas à attribuer, non plus des aides sociales, mais des secours alimentaires.*
- *Un autre sous-officier qui avait perçu à tort une très importante somme d'argent a déclaré que sa famille était « psychologiquement au bord du gouffre ». En effet, il s'était vu conseiller dans un premier temps d'intégrer ce montant à son revenu fiscalement déclarable ce qui, au-delà des impôts supplémentaires à payer, revenait à supprimer un certain nombre de prestations sociales dont il bénéficiait.*
- *Les militaires les plus jeunes, à qui des trop-perçus ont été versés, sans être informés ou conscients de la situation, les ont souvent dépensés et ne sont ensuite pas en mesure de les rembourser dans les temps.*

<sup>49</sup> Rapport sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la Défense présenté par Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Damien Meslot et enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 septembre 2013.

- *Les demandes de remboursement de trop-perçus sont insuffisamment explicites. Les sommes réclamées ne sont pas assez détaillées pour que le militaire puisse en vérifier l'exactitude, ce qui lui paraît la moindre des choses, compte tenu du peu de fiabilité du système. Certains ont même le sentiment « qu'on les vole ».*
- *Le montant comme les modalités des remboursements sont difficiles à contester par les intéressés et le recouvrement des trop-perçus semble primer sur la régularisation des moins-perçus.*

Si les mesures mises en place pour aider les militaires à résoudre les difficultés occasionnées par LOUVOIS sont généralement appréciées (numéro vert, site internet, action des conseillers fiscaux, groupe utilisateur, etc.), la décision de remplacement du calculateur à l'horizon 2015 ne va pas sans en inquiéter certains, qui doutent qu'il soit possible, dans un délai aussi court, de concevoir et mettre en place un système qui fonctionnera correctement.

Au-delà, le Haut Comité a pu observer que les erreurs occasionnées par le calculateur LOUVOIS tendent à masquer les autres difficultés rencontrées dans l'administration des militaires mais aussi ce qui donne satisfaction (cf. paragraphe 2.1.1.2.). L'ampleur du problème est en réalité telle qu'elle obscurcit le reste du paysage administratif. Plusieurs militaires ont d'ailleurs indiqué au Haut Comité que « *LOUVOIS masque ce qui fonctionne bien* ».

#### **2.2.1.2.2 Le cas particulier des régiments de l'armée de terre**

De ses visites dans les formations, le Haut Comité a retiré la certitude que le personnel de l'armée de terre restait encore peu satisfait de l'actuel mode de fonctionnement administratif des régiments, des GSBdD et des services de soutien locaux. Ce constat corrobore une étude récente conduite par le bureau condition du personnel et environnement humain de la direction des ressources humaines de l'armée de terre sur *le fonctionnement administratif des régiments*.

Cette situation se comprend dans la mesure où le système des bases de défense n'a pas constitué pour les unités de la marine et pour la plupart de celles de l'armée de l'air une rupture aussi forte que dans le cas des régiments de l'armée de terre. En effet, les bases navales et les bases aériennes fonctionnaient avant la réforme selon des modèles assez proches du dispositif actuel et la dispersion géographique des régiments de l'armée de terre s'accommode plus difficilement du soutien centralisé assuré dans les bases de défense.

Dans les régiments, les chefs de corps, les commandants d'unité et les chefs de section considèrent en outre que leur charge de travail administratif a augmenté, au détriment de leur activité de préparation opérationnelle.

Plus encore, le personnel administratif, à l'exemple des correspondants « RH » des unités élémentaires ou des chanceliers, éprouve fréquemment le sentiment de ne plus pouvoir « faire face » à toutes leurs obligations professionnelles.

Cette situation entame à l'évidence le moral du personnel.

### **2.2.1.2.3 Des conditions de vie quotidienne difficiles**

Sans prétendre à l'exhaustivité et en complément des informations déjà mentionnées au moment de l'examen de la QSR, le Haut Comité souhaite souligner quelques-unes des difficultés majeures rencontrées par les militaires et leurs familles dans leur vie quotidienne.

#### **Les effets des restrictions budgétaires**

Presque partout, les militaires ont souligné les difficultés rencontrées pour assurer l'entretien courant des bâtiments.

Faute de crédits des chambres hébergeant des militaires du rang n'étaient pas chauffées au mois de novembre. Pour la même raison, des fenêtres de ces chambres ne disposaient pas de rideaux et un nombre significatif d'installations sanitaires - douches, toilettes - étaient hors d'usage.

Dans ces conditions, et en dépit du montant des loyers, de plus en plus de militaires du rang cherchent à se loger dans le secteur civil.

La priorité donnée aux travaux d'infrastructure touchant à l'opérationnel ne doit pas empêcher de consacrer une part financière - à définir - qui devrait être « sanctuarisée », pour permettre d'offrir aux militaires des conditions de vie décentes. Le Haut Comité considère que l'amélioration de l'entretien courant du casernement nécessite également de s'interroger sur les compétences techniques à détenir dans les cellules qui en ont la charge (les « régies infrastructure ») et, simultanément, sur les opérations qui peuvent être externalisées et confiées à un partenaire privé. S'agissant pour le Haut Comité d'une question sensible, la réforme en cours d'expérimentation au sein du SID sur ces « régies infrastructure » devra être soigneusement évaluée avant sa généralisation.

Par ailleurs, toujours pour des raisons budgétaires, des militaires travaillant dans des ateliers de mécanique ont indiqué devoir attendre le départ de leurs camarades pour être dotés d'équipements de protection individuelle, ce qui, en cas d'accident, n'est pas sans poser la question de la responsabilité pénale du commandant de la formation.

En outre, les présidents de catégorie ont souvent fait état du faible montant du budget dont ils disposent pour organiser des activités de cohésion. Bien souvent, il s'agit seulement de quelques euros par personne et par an.

#### **Les conséquences sur la vie de famille**

Les conjoints de militaires estiment que les familles ne sont pas assez soutenues quand ceux-ci sont partis en opération extérieure. Les difficultés à communiquer sur certains théâtres sont soulignées. À plusieurs reprises, des conjoints ont témoigné qu'« ils n'osaient pas demander de l'aide ».

Lorsque les deux parents travaillent, les horaires de service ne sont pas toujours compatibles avec ceux des crèches. Des aménagements sont certes envisageables, mais restent difficiles à mettre en place au sein d'équipes à faibles effectifs. Les enfants sont alors confiés à des assistantes maternelles, malgré leur coût.

Enfin, la lourdeur des procédures dans le domaine des ressources humaines - renouvellement de contrat, mutations, mise en formation - aboutit à des situations difficiles, où les préavis nécessaires aux militaires et à leurs familles pour s'organiser sont trop courts.

#### **2.2.1.2.4 Des réformes qui se superposent**

Même s'il faut distinguer les cas dans lesquels la création des bases de défense a peu modifié l'organisation et la qualité du soutien de ceux pour lesquels il a constitué une véritable révolution, il apparaît que la mise en œuvre de la réforme n'a pas encore permis d'atteindre la totalité des objectifs qui lui étaient fixés, notamment l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du soutien des unités opérationnelles et l'allègement des charges administratives qui leur reviennent.

La nouvelle répartition des responsabilités, parfois jugée floue, et la mise en œuvre de procédures nouvelles et souvent complexes, conjuguées à la réduction des effectifs, n'ont pas permis de libérer comme prévu les unités opérationnelles des charges de soutien, voire ont entraîné un retour de celles-ci, quand le soutien censé être fourni par le GSBdD n'était pas conforme aux attentes. C'est en particulier le cas dans le domaine des ressources humaines où les correspondants dans les formations embasées des GSBdD sont devenus des « traitants », avec une charge de travail croissante qui n'est plus compatible avec leurs autres activités professionnelles.

Cette situation pourrait s'expliquer par une sous-dotation en postes des GSBdD due à une évaluation trop optimiste des gains attendus de la réforme grâce aux SIRH.

La mutualisation et l'interarmisation prévues se sont révélées trop souvent n'être dans les faits qu'une juxtaposition de personnel et de procédures d'armées, car les conditions et les moyens préalables à leur réalisation n'ont pas été mis en place. Ainsi, les SAP sont souvent organisés en bureaux « terre », « marine » et « air », dans lesquels sont affectés respectivement des militaires de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air. Chacun de ces bureaux met en œuvre des procédures et des SIRH différents, propres à chaque armée.

La surcharge de travail du personnel administratif et sa séparation des formations opérationnelles sont jugées dévalorisantes et démotivantes.

Dans l'ensemble, et en dépit de la dépense d'énergie considérable consentie par le personnel pour une efficacité ressentie comme limitée, le Haut Comité observe que les difficultés rencontrées dans le lancement et la mise en place de la réforme ont conduit fréquemment à un sentiment de découragement même si la structure

base de défense/groupement de soutien des bases de défense semble avoir commencé à trouver sa place.

### **Des inquiétudes pour la réforme à venir**

Dans ce contexte, la perspective de nouvelles réductions d'effectifs de soutien dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de programmation militaire et d'une nouvelle organisation de l'administration générale et des soutiens communs est source d'inquiétudes.

Cette nouvelle réforme, qui s'inscrit à la suite de celles engagées depuis plus de 15 ans - la professionnalisation des armées, la stratégie ministérielle de réforme, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, les audits de modernisation et la révision générale des politiques publiques - pourrait être plus mal vécue que les précédentes, qui n'ont pas toujours tenu leurs promesses.

Beaucoup ont le sentiment que l'« *on change de portage avant l'achèvement de la réforme précédente* » et que les transformations à venir vont, une nouvelle fois, être menées dans la précipitation, en « *naviguant à vue* » sans que des expérimentations puissent être faites et exploitées.

L'impression générale est qu'il faut sans cesse faire plus et mieux avec moins de temps, de moyens et de personnes. La réforme continue génère un état de tension permanente et peut conduire à une perte de repères et de sens liée à l'idée de « *la réforme pour la réforme* ».

Les militaires ont le sentiment de ne pas être assez défendus et d'être la principale variable d'ajustement pour réduire les dépenses de l'État. Ils observent que le ministère de la défense est celui qui a supporté et continue de supporter d'importantes réductions d'effectifs, alors qu'on demande aux armées d'assurer autant de missions que par le passé.

Pour sa part, le Haut Comité considère, au moment où la réforme des bases de défense commence à être mieux comprise des militaires et où de nouvelles relations s'établissent progressivement entre tous les acteurs, qu'il convient d'être particulièrement attentif au contenu, aux modalités de mise en œuvre et aux conséquences concrètes, pour le personnel soutenu comme le personnel soutenant, de la nouvelle transformation du soutien prévue sur la période 2014-2019.

#### **2.2.1.2.5 Le doute s'installe**

Pour toutes les raisons évoquées *supra*, le doute s'installe et la crédibilité de l'institution s'en trouve entamée.

Dans les formations embasées, les militaires constatent au quotidien que l'encadrement n'a plus les moyens d'agir sur le soutien. Les chefs militaires ont de moins en moins la capacité à régler les problèmes rencontrés, ce qui se traduit par un affaiblissement à cet égard de la fonction de commandement.



Entre les formations embasées et l'administration centrale, le doute s'est installé. Les militaires servant dans les premières ont le sentiment qu'il ne sert pas à grand-chose de faire remonter les difficultés rencontrées puisque rien ne change. Plusieurs indiquent qu'« *au-delà du régiment, on n'a plus confiance* ».

Ce constat est aggravé par la situation difficile de la disponibilité des matériels qui ne permet pas, dans de nombreux cas, de maintenir convenablement les compétences. L'encadrement a en outre fréquemment souligné devant les membres du Haut Comité combien il était difficile de motiver et de fidéliser des militaires qui ne pouvaient pas s'entraîner sur leurs matériels. Les exemples recueillis par le Haut Comité dans ce domaine sont nombreux<sup>50</sup>.

Plus globalement, les militaires ont du mal à adhérer aux objectifs et aux modalités de la réforme. Ils ressentent les réformes incessantes et les incertitudes sur les restructurations à venir comme une forme de menace. Par exemple, nombreux sont ceux pour lesquels « *l'annonce des restructurations année après année ne permet pas de s'organiser. C'est très dur pour les familles* ».

Celles-ci acceptent de moins en moins les sacrifices consentis en silence par les militaires. La fierté laisse parfois la place à la grogne ou pire, au découragement, au scepticisme ou à la passivité. Il leur semble que peu d'autres catégories socio-professionnelles accepteraient les mêmes conditions de vie ou de service. Il pourrait en résulter à terme une perte de confiance.

## **2.2.2 Un ressenti confirmé par les travaux du CSFM**

Le Conseil supérieur de la fonction militaire est, depuis 1969, l'instance interarmées de concertation qui permet aux militaires d'exprimer au ministre de la défense leurs avis sur les questions à caractère général relatives à leur condition et à leur statut.

Les questions d'administration y sont régulièrement évoquées, et plus encore ces dernières années, avec la réforme des bases de défense et la recherche permanente d'économies budgétaires.

### **2.2.2.1 Une administration mal connue mais dont les militaires attendent beaucoup**

D'une façon générale, il ressort des travaux du CSFM que si **les militaires attendent beaucoup de l'administration**, celle-ci reste néanmoins un univers qui leur paraît très complexe.

---

<sup>50</sup> À titre d'illustration, des pilotes ont indiqué ne pas avoir pu être aux commandes d'un véhicule blindé depuis de nombreux mois.



L'administration est mal connue de la plupart des militaires pour deux raisons. D'abord parce que beaucoup, à l'exception de ceux qui servent dans les services, n'ont pas vocation à traiter directement de ces sujets. Ensuite, parce que la complexité des procédures administratives est telle qu'il est quasiment impossible, dans les faits, de pouvoir les présenter clairement à des non-spécialistes.

Pour autant, les militaires attendent beaucoup de leur administration.

Ils considèrent en premier lieu que les spécificités des missions confiées aux armées nécessitent un traitement administratif particulier qui aille au-delà de celui réservé aux fonctionnaires civils. Ainsi, dans l'avis rendu au terme de la 87<sup>ème</sup> session en juillet 2012<sup>51</sup>, le CSFM a tenu à exprimer sa préoccupation au sujet de l'application aux militaires des dispositions relatives à la journée de carence, soulignant que « *le métier militaire n'a jamais été, n'est pas, et ne sera jamais un métier comme les autres* ».

Ils attendent ensuite de l'administration qu'elle soit efficace, cette efficacité étant pour eux conditionnée par sa simplicité.

Plus généralement, **les militaires perçoivent leur administration comme un double marqueur.**

D'abord, celui de leur identité propre, dans la mesure où l'administration a longtemps été assurée par du personnel militaire de la même armée qu'eux. En ce sens, la création des bases de défense et la civilianisation du soutien constitue un véritable choc culturel.

Ensuite, celui de la qualité du système militaire tout entier. Ils considèrent à ce titre que les défaillances administratives entament l'image que la société civile a des armées et donc d'eux-mêmes. Ainsi, dans l'avis rendu à l'occasion de la 88<sup>ème</sup> session de décembre 2012 et s'agissant des problèmes de solde, le CSFM exprime ce ressenti dans des termes particulièrement frappants : « *Au-delà des difficultés matérielles, inadmissibles, où le défaut de solde place le militaire, l'humiliation qu'il subit est insupportable* ».

#### **2.2.2.2 Les principales préoccupations exprimées par le CSFM**

La première des inquiétudes exprimée par le CSFM porte, depuis la création des bases de défense, sur la place croissante prise par l'administration dans le quotidien des militaires. Le sentiment qui se dégage est que les procédures - par définition nouvelles - imposent des contraintes telles qu'elles freinent la préparation opérationnelle et interdisent, par exemple, de mettre en place au dernier moment une activité nécessitant des moyens matériels lorsque celle initialement prévue a dû être annulée.

---

<sup>51</sup> Les avis du CSFM sont disponibles, notamment, sur le site Internet du ministère de la défense.

Une autre inquiétude majeure concerne l'administration et la gestion des ressources humaines. Plusieurs membres du CSFM constatent, d'une part, les problèmes de recouvrement de compétences entre les groupements de soutien des bases de défense et les formations embasées, d'autre part, le transfert, de fait, de plusieurs tâches des premiers vers les seconds, sans que ce mouvement s'accompagne d'un transfert de personnel. À cela s'ajoutent les incertitudes qu'entraînent les modifications des règles de gestion - par exemple la durée des différents contrats d'engagement ou de réengagement - et l'application aléatoire de la procédure d'orientation, pourtant essentielle pour l'avenir des intéressés.

L'entretien du casernement et la qualité de l'hébergement sont également un sujet de préoccupation fort. L'infrastructure n'est pas entretenue comme elle devrait l'être : des installations sanitaires ne fonctionnent plus et ne sont pas réparées, des cloisons ou des murs restent délabrés, le chauffage est réduit. En outre, les militaires du rang affectés en région parisienne s'inquiètent de la diminution de l'offre de logements.

Dans le domaine de la restauration, les militaires du rang en mission, qui ne bénéficient réglementairement pas du remboursement d'éventuels frais dans la mesure où, précisément, ils ne doivent pas en engager, sont néanmoins confrontés à des situations problématiques, la gratuité ne pouvant, dans certains cas être assurée.

Plus généralement, les militaires du rang ont le sentiment d'être traités « à part » et de ne pas bénéficier de la même considération que les sous-officiers et les officiers dans le traitement administratif de leur situation.

Le remboursement des frais de déménagement peut également poser des difficultés - même s'il semble qu'aujourd'hui le dispositif soit plus efficace. L'avis du CSFM rendu au terme de la 85<sup>ème</sup> session en juin 2011 précisait ainsi qu'« *il n'est pas rare que des militaires doivent attendre jusqu'à un an pour être remboursés* », ajoutant que « *pour les plus modestes de nos camarades, cet état de fait peut ne pas être sans conséquences sur leur équilibre familial* ».

La reconversion est également source d'insatisfaction dans le cas des militaires du rang qui considèrent ne pas être suffisamment aidés ne serait-ce que pour rédiger un curriculum vitae, et qui, plus largement, souhaitent pouvoir engager suffisamment tôt leur processus de reconversion sans que cela nuise pour autant au bon déroulement du temps qui leur reste à accomplir dans les armées.

Enfin, le traitement même des erreurs du calculateur de solde LOUVOIS suscite le mécontentement. Le montant des remboursements demandés dans le cas d'un trop perçu n'est pas expliqué, la contestation de la demande de remboursement est rendue difficile par l'absence de mise en place d'une voie de recours pratique spécifique et les courriers reçus sont abscons.

\*  
\*       \*

Du constat général qu'il vient d'effectuer, le Haut Comité tient à souligner les points marquants suivants.

L'administration des militaires rassemble des fonctions de première importance pour leur vie quotidienne. Mais les réformes passées et en cours ont mis à l'épreuve le dispositif administratif et les militaires soutenus eux-mêmes. Si la performance des soutiens, telle que mesurée par les indicateurs est apparemment satisfaisante, ce n'est pas la perception qu'en ont les militaires. Leur moral est en réalité affecté par la dégradation de la qualité de leur administration. Cette détérioration pourrait également dans la durée entamer leur efficacité opérationnelle. Au-delà cette situation ne serait sans doute pas sans conséquence sur le recrutement et la fidélisation. Elle pourrait enfin faire courir le risque d'une perte de confiance des militaires en leur institution.



**PARTIE 2****AMÉLIORER L'ADMINISTRATION DES MILITAIRES PAR UNE APPROCHE « QUALITÉ », CENTRÉE SUR LA SATISFACTION DES BESOINS DU MILITAIRE**

Depuis plus de quinze ans, les militaires ont connu une succession de réformes qui ont affecté, à des degrés divers, l'organisation du soutien et la qualité des prestations servies. Auparavant et jusqu'à la professionnalisation des armées, l'administration des militaires était connue pour son efficacité et sa réactivité, notamment parce qu'elle disposait d'une main d'œuvre de qualité et quasi gratuite, de moyens budgétaires moins comptés qu'aujourd'hui et de procédures financières dérogatoires.

Au regard de cette évolution sur le temps long, le Haut Comité considère qu'il conviendrait maintenant :

- d'appréhender dans sa totalité la question de l'administration des militaires et d'en dresser un bilan global ;
- de concevoir un projet d'ensemble, qui ne soit pas la simple juxtaposition de prestations servies par des filières indépendantes les unes des autres, mais plutôt un référentiel identifiant, en fonction des différentes situations de la vie professionnelle et familiale des militaires, les services qui leur seront fournis ;
- de faire ensuite procéder régulièrement à des audits internes et à des audits qualités, afin de s'assurer de la cohérence du système de contrôle interne, du niveau de performance et de formuler toutes propositions pour améliorer le service apporté aux militaires soutenus.

Ce projet devra en outre donner une place importante à la réactivité avec laquelle les prestations de soutien doivent être délivrées.

Le Haut Comité recommande donc d'identifier et de rassembler l'ensemble des objectifs explicites ou implicites du Gouvernement, les attentes des militaires et de leurs familles et les réalisations entreprises jusqu'à présent, qu'elles aient ou non abouti favorablement.

À la suite de ces travaux, il recommande d'établir un référentiel listant l'ensemble des prestations dont les militaires doivent bénéficier, en précisant, pour chacune d'elles, les enjeux qu'elles revêtent.

En outre, le Haut Comité recommande de faire auditer régulièrement tant la qualité que l'organisation générale de l'administration des militaires.

Plus précisément, l'analyse à laquelle le Haut Comité a procédé le conduit à formuler des recommandations selon trois axes.

D'abord, parce qu'il n'y a pas de progrès sans objectifs ni évaluation, le Haut Comité souligne l'importance de bien connaître les besoins des militaires et de mieux mesurer les performances de leur administration (I).

Ensuite, il recommande que les évolutions futures dans le domaine de l'administration des militaires soient conçues dans le cadre d'une démarche qualité qui donne la priorité aux personnes, et non plus à la réforme des organisations (II).

Enfin, trois impératifs paraissent devoir être respectés dans le cadre des réformes portant sur l'administration des militaires ou impactant celle-ci : mettre à profit les enseignements tirés des réformes passées, simplifier et harmoniser les démarches et les procédures et préserver l'existence d'un soutien de proximité suffisant (III).

## **1 BIEN CONNAÎTRE LES BESOINS DES MILITAIRES ET MIEUX MESURER LES PERFORMANCES DE LEUR ADMINISTRATION**

Pour améliorer l'administration des militaires, le Haut Comité considère qu'il est indispensable, d'une part, de bien connaître leurs besoins, d'autre part, de mieux évaluer la performance de leur administration.

### **1.1 CONNAÎTRE LES BESOINS DES MILITAIRES ET DE LEURS FAMILLES**

Schématiquement, la satisfaction d'un militaire et de sa famille résulte de la comparaison à laquelle ils vont procéder entre leurs besoins et le niveau des services dont ils vont bénéficier. Les militaires et leurs familles seront satisfaits dès lors que celui-ci sera supérieur ou égal à leurs besoins.

Une première étape consiste donc à recenser les besoins des militaires soutenus. Cette démarche est conforme aux objectifs fixés par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 et la loi de programmation militaire 2014-2019, au nombre desquels figure l'importance à accorder à la condition du personnel.

Le Haut Comité est conscient que ce recensement peut susciter des attentes nouvelles auxquelles le ministère ne pourra pas systématiquement répondre favorablement, compte tenu de la contrainte budgétaire. Il y voit cependant l'intérêt de pouvoir hiérarchiser les besoins des militaires et de leurs familles et d'en préciser les contours, ce qui devrait permettre, à budget constant, d'optimiser le dispositif des prestations de soutien.

Une seconde étape vise à identifier, pour chaque type de prestations, le niveau de qualité de service attendu des militaires et de leurs familles.

Ceux-ci dépendent de multiples facteurs comme :

- le respect de critères réglementaires, par exemple de délais ou d'exactitude dans le cas du paiement de la solde ;

- la comparaison avec la situation des agents de la société civile, dans le cas notamment de la généralisation de « l'administration en ligne » ou « administration connectée » ;
- la mise en parallèle, dans tous les domaines du soutien, avec la situation des militaires d'armées alliées, qu'ils rencontrent en diverses occasions ;
- la satisfaction d'attentes normales, comme la mise à disposition rapide d'effets d'habillement adaptés ;
- le degré d'exigence personnelle liée à la personnalité et à l'expérience de chacun.

Pour connaître le niveau de service attendu, les forces armées et les services pourront recourir à des outils fréquemment employés dans certains services publics ou dans le secteur privé. Il s'agit en particulier :

- de groupes d'écoute de militaires soutenus, qui permettent, sur la base de réunions ciblées par type de prestation, catégorie de personnel ou localisation géographique, de faire remonter des attentes précises ;
- de l'analyse des réclamations, qui pourrait prendre une double forme :
  - d'une part, l'examen des recours administratifs gracieux et hiérarchiques formés par les militaires ;
  - d'autre part, la mise à disposition systématique de moyens de « réclamations » sous diverses formes, écrites (registres, courriels, lettres) ou orales (accueil, lignes d'appel téléphonique, entretien).
- de groupes de prospective, qui anticipent l'évolution des besoins des militaires sur le moyen terme, au regard des innovations technologiques, de la préparation et de l'entrée en vigueur de nouvelles réglementations, des évolutions sociologiques et démographiques dans les armées.

*À titre d'exemple, un grand groupe industriel français donne la parole aux salariés sur un blog accessible par l'intranet. Ce blog est géré par le service communication de l'entreprise.*

*Tous les neuf mois, les salariés sont appelés à s'exprimer par l'intermédiaire de l'enquête « Voice of employees »<sup>52</sup>. La direction des ressources humaines s'est ainsi constituée des indicateurs stables dans le temps lui permettant de mesurer le climat social et son évolution.*

À l'instar des pratiques en vigueur au sein de la gendarmerie nationale avec le forum GendCom, le Haut Comité recommande aux armées et aux services d'ouvrir un espace sécurisé et permanent de parole libre et avec modérateur, dans lequel les militaires exprimeraient leur sentiment sur divers sujets, notamment leur administration, à travers plusieurs fils de discussion. Ce mode d'expression permettrait au commandement de mieux appréhender les attentes des militaires et à ceux-ci de s'exprimer plus facilement.

<sup>52</sup> Cette enquête porte sur les principaux aspects suivants : le management, la stratégie, l'organisation du travail, la qualité de vie au travail.

Le Haut Comité recommande de mieux évaluer les besoins et les attentes des militaires en généralisant l'emploi d'outils comme les groupes d'écoute de militaires soutenus, l'analyse des réclamations ou les groupes de prospective et, en tant que de besoin, en associant à cette démarche les conseils de la fonction militaire et le conseil supérieur de la fonction militaire.

Compte tenu de ses attributions actuelles, le CPCS pourrait se voir confier cette mission.

## 1.2 MIEUX ÉVALUER L'IMPACT DES RÉFORMES ET LES PERFORMANCES DE L'ADMINISTRATION DES MILITAIRES

### 1.2.1 Recourir aux études d'impact et mettre à jour les dispositions du Code de la défense

Si, aujourd'hui, la réorganisation par la voie réglementaire des services de l'État n'est pas obligatoirement précédée d'une évaluation destinée à en apprécier les effets, le Haut Comité considère néanmoins que le recours à une étude d'impact peut être utile.

Dans le cas d'une réforme comparable à celle des bases de défense, ou à la transformation des soutiens, il s'agirait de présenter avec précision aux décideurs les modalités actuelles de mise en œuvre des soutiens, leurs faiblesses et leurs inconvénients, les objectifs poursuivis, les différentes options permettant de les atteindre et, pour chacune d'elles, l'évaluation de leurs conséquences en termes de qualité des prestations et de coûts, ainsi que la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.

Il semble qu'aucune étude d'ensemble répondant à ces exigences, et qui aurait permis d'affiner les choix, n'a été développée.

Il observe également que la nouvelle organisation des bases de défense ne s'est pas accompagnée de sa traduction juridique. Ainsi, alors qu'elles sont caduques de fait, les dispositions de l'article R. 3231-10 du Code de la défense sont toujours en vigueur.

Le Haut Comité recommande de mieux évaluer les conséquences des réformes ayant des effets sur le personnel militaire en recourant de façon plus systématique à des études d'impact.

Il recommande également de mettre à jour les dispositions du Code de la défense touchées par la création des bases de défense afin de définir les missions, les compétences et les responsabilités.



### 1.2.2 Améliorer le dispositif d'évaluation de la performance

L'évaluation de la qualité du service rendu est une des missions du CPCS. Les unités soutenues et les services de soutien de chaque base de défense lui en rendent compte, on l'a vu, au moyen d'un questionnaire en ligne à travers lequel ils précisent globalement, pour chacun des domaines du soutien (administration des ressources humaines, santé, logement, etc.), s'ils sont ou non satisfaits comme soutenus ou soutenant.

Ces indicateurs sont intéressants, dans la mesure où ils donnent une idée du « ressenti » des militaires. Mais ce dispositif rencontre ses limites, pour quatre raisons principales.

D'abord, il ne permet de recueillir que l'appréciation d'un nombre réduit de personnes - les responsables d'organismes - ce qui limite la portée des informations transmises. En effet, même si ces responsables ont une vision synthétique de la situation du personnel qui sert sous leur autorité, il n'en demeure pas moins qu'un panel restreint ne peut à lui seul traduire toute la diversité des situations.

Ensuite, il ne permet de collecter que des appréciations subjectives qui varient d'une personne à l'autre pour diverses raisons, comme le niveau d'attente issu d'expériences précédentes, la connaissance personnelle que ces militaires peuvent avoir des difficultés d'exercice du soutien, le degré de proximité géographique et culturel entre soutenus et soutenant. L'évaluation de la QSR ne correspond donc que rarement à la mesure d'une réalité matérielle. Or, pour progresser, il est indispensable d'objectiver les résultats obtenus, c'est-à-dire de mesurer l'évolution non plus d'un « ressenti », mais d'un phénomène physique au moyen d'indicateurs mesurant par exemple le délai de traitement d'une demande de logement, le taux d'équipement informatique des unités, le taux d'erreurs dans le paiement de la solde, le taux de satisfaction du premier choix exprimé à l'occasion des mutations, etc. À cet égard, le Haut Comité souligne la nécessité de disposer d'indicateurs interarmées pertinents, notamment dans le domaine de l'administration des ressources humaines.

En outre, l'évaluation de la performance doit passer par d'autres outils que les indicateurs de performance. C'est notamment l'objet des enquêtes de satisfaction, qui permettraient de comprendre plus en profondeur les mécanismes à l'œuvre auprès des militaires soutenus. Ces enquêtes, auxquelles les services recourent parfois, gagneraient à être généralisées. Elles peuvent être conduites selon différentes modalités - en « face à face », en ligne ou par téléphone - et pourraient être utiles dans de nombreux domaines, comme l'habillement, l'action sociale, le logement, etc.

Enfin les outils utilisés doivent être relativement stables dans le temps - notamment les indicateurs - afin de mettre en évidence les évolutions, de les comprendre, et d'en tirer des enseignements.

Il convient donc de revoir le dispositif d'évaluation de la performance et de l'aligner sur les meilleurs standards disponibles en la matière.

Le Haut Comité recommande :

- de compléter le dispositif d'évaluation des performances de l'administration des militaires en élargissant le panel des militaires qui participent à la QSR ;
- de mettre en place des indicateurs interarmées permettant d'objectiver la performance des soutiens, notamment dans le domaine des ressources humaines ;
- de recourir davantage à des enquêtes de satisfaction ;
- de stabiliser, une fois mis en place, l'emploi de ces outils pour en tirer tout le profit possible.

Compte tenu de ses compétences, le CPCS pourrait là aussi avoir la responsabilité de ce chantier.

## **2 ADOPTER UNE APPROCHE QUALITÉ QUI DONNE LA PRIORITÉ AUX BESOINS DES MILITAIRES**

Si les militaires ne sont pas à l'abri des soucis administratifs, c'est que les procédures et les services assurés par leur administration ne répondent qu'imparfaitement à leurs besoins. Cette situation se comprend, dès lors que le dispositif actuel a été imaginé prioritairement pour réaliser des économies, même s'il devait aussi initialement faciliter les démarches administratives et améliorer le service rendu.

Sans méconnaître les contraintes budgétaires strictes qui pèsent sur le ministère de la défense, le Haut Comité considère qu'un effort doit désormais être engagé pour rechercher une plus grande satisfaction des militaires soutenus.

L'approche qu'il préconise s'apparente à une démarche « qualité » centrée sur « l'utilisateur ».

### **2.1 S'INSPIRER DES MODÈLES QUALITÉ EXISTANTS**

Depuis plusieurs années, les administrations françaises se sont engagées dans une démarche « qualité »<sup>53</sup>, afin de mieux satisfaire les besoins des usagers. C'est ainsi qu'ont été mis en place la Charte (2005) puis le référentiel (2008) Marianne. Plus récemment (2012), la modernisation de l'action publique (MAP) procède d'une démarche comparable.

Le Haut Comité préconise de transposer cette approche aux relations entre les militaires soutenus et le personnel administratif.

<sup>53</sup> Une présentation sommaire de cette démarche est donnée en annexe 12.

Le système des bases de défense conduit en effet à distinguer les structures « opérationnelles » de celles qui administrent leur personnel et délivrent le soutien de proximité dont elles ont besoin. La séparation des rôles entre les militaires affectés dans les forces terrestres, aériennes et navales, d'une part, et le personnel militaire et civil des formations de soutien, d'autre part, est ainsi plus marquée que par le passé. Abstraction faite de l'interprétation péjorative qui peut parfois en être donnée et qu'il convient de dépasser, la relation entre les premiers et les seconds est comparable, dans les faits, à celle existant entre une administration et ses usagers. Il s'agit en effet, dans tous les cas, d'être attentif aux besoins des bénéficiaires des prestations de soutien et de chercher à les satisfaire au mieux en améliorant la qualité des services rendus.

## 2.2 CONCENTRER LES EFFORTS SUR QUELQUES AXES ESSENTIELS DE LA QUALITÉ

Dans un souci de réalisme, le Haut Comité considère que l'effort doit être porté sur trois domaines principaux : l'accueil, l'information et la simplification.

### 2.2.1 Accueillir

L'accueil est un moment essentiel des relations entre un militaire et un service administratif. Il conditionne souvent la perception que le premier aura du second et son amélioration permet d'accroître la satisfaction globale des militaires soutenus.

Au-delà, une démarche d'amélioration de l'accueil implique toujours de s'interroger sur la qualité d'ensemble du service rendu, ne serait-ce qu'à travers la définition des informations que le service est alors amené à délivrer, par exemple sur les délais de traitement des demandes des militaires.

Le Haut Comité souligne l'importance de quelques-unes des bonnes pratiques habituellement mentionnées pour améliorer l'accueil. Tout d'abord, il considère que l'accès aux services des bases de défense doit être facilité et ouvert à tous les militaires, en particulier les militaires du rang.

Le Haut Comité recommande que tous les militaires puissent accéder aux services locaux des bases de défense, dans les conditions établies par l'autorité hiérarchique. Cette observation concerne en particulier les militaires du rang, parfois écartés de cette possibilité.

Les horaires d'ouverture de certains services comme le bureau logement, l'action sociale ou encore le service d'administration du personnel doivent être adaptés à l'emploi du temps des militaires soutenus et de leurs familles.

Pour faciliter la vie des personnels soutenus, le Haut Comité recommande de prévoir l'ouverture de certains services à l'heure du déjeuner et un peu après l'heure habituelle de fin de service.

Un effort particulier devrait également être donné à l'accueil des militaires et de leurs familles, afin qu'ils perçoivent, lors de chacune de leurs démarches, l'attention et le sérieux avec lesquels l'administration prend en compte leurs attentes.

Le personnel administratif devrait être formé à l'accueil (courtoisie, écoute, empathie), pour être en mesure de répondre au mieux aux attentes des militaires soutenus, y compris dans des situations difficiles.

### 2.2.2 Informer

Bien que le développement des technologies de l'information et de la communication permette au plus grand nombre, du moins en principe, d'accéder à un volume d'informations toujours plus important, le Haut Comité a constaté qu'un des reproches fréquemment formulé par les militaires porte sur le défaut d'informations.

Si plusieurs démarches sont déjà engagées pour remédier à cette situation, le Haut Comité tient ici à rappeler des principes et à souligner des initiatives dont la mise en œuvre ou la généralisation permettront de progresser.

L'accès aux réseaux d'information doit tout d'abord être généralisé et facilité.

Le Haut Comité recommande que tous les militaires - et d'abord les militaires du rang - soient en mesure d'accéder facilement à l'Internet et à l'intradef.

Un soin tout particulier devrait être donné à la construction des informations mises en ligne, afin que les militaires et leurs familles puissent identifier simplement l'ensemble des informations qui leur sont nécessaires.

Ainsi, le Haut Comité recommande de consentir un effort dans la conception des sites Internet et intradef ministériels afin que les militaires soutenus et leurs familles puissent trouver les informations qui leur sont utiles le plus facilement possible.

Dans l'idéal, à partir d'un modèle commun, chaque base de défense devrait administrer un site intradef et un site Internet, simples d'emploi, mettant en ligne l'ensemble des informations administratives utiles aux militaires et à leurs familles (identification des acteurs, numéros de téléphones, horaires « d'ouverture », présentation des procédures, foire aux questions, etc.).

Les informations en ligne sur l'Internet devraient également être conçues pour être consultées depuis des téléphones mobiles.

Les militaires devraient également être en mesure d'identifier et de joindre facilement et rapidement leurs correspondants administratifs, quel que soit le canal emprunté (déplacement physique, appel téléphonique, courrier, courriel, site web).

Le Haut Comité recommande de faciliter l'identification des correspondants administratifs des militaires, quel que soit le canal emprunté (déplacement physique, appel téléphonique, courrier, courriel, site web).

Il recommande en particulier d'améliorer l'annuaire en ligne de l'intradef, Annudef, en permettant de trouver l'identité et les coordonnées des personnes en fonction de leur place dans l'organisation.

L'absence d'information sur l'état d'avancement des prestations demandées est génératrice de frustration et d'anxiété chez les militaires soutenus, comme chez tout usager. C'est pourquoi le Haut Comité considère qu'un effort pourrait être entrepris pour satisfaire cette attente.

Le Haut Comité a pu constater que dans beaucoup de groupes du secteur privé, chaque salarié a un interlocuteur unique pour les questions relatives à sa rémunération. Cette pratique est également celle de la *Bundeswehr*<sup>54</sup>. C'est pourquoi le Haut Comité considère qu'un effort pourrait être entrepris pour satisfaire cette attente.

Le Haut Comité recommande de communiquer aux militaires soutenus ou à leurs familles, dans chacune des démarches qu'ils accomplissent, le nom de l'agent en charge de leur dossier, ainsi que le délai prévisionnel de traitement de leur dossier.

Il recommande également d'adapter les systèmes d'information d'administration et de gestion ainsi que les portails de prestations comme Sillage pour permettre un suivi - ou « *tracking* » - efficace du traitement des demandes, au-delà de la simple information consistant à dire qu'il est « en cours ».

S'agissant de la fonction logement, le Haut Comité a pu observer une certaine segmentation des informations sur l'offre comme sur la demande, dans la mesure où des dispositifs, intéressants, mais émanant d'acteurs non institutionnels viennent compléter celui des bureaux logement. Le Haut Comité considère qu'une consolidation de ces informations constituerait un progrès. En particulier, les bureaux logement souhaitent être destinataires, au moment de sa diffusion, du plan annuel de mutations, ce qui leur permettrait de mieux préparer leurs offres.

Dans le domaine du logement, afin d'élaborer la stratégie la plus adaptée aux attentes des militaires et de leurs familles et également pour être en mesure de mieux les renseigner, le Haut Comité recommande de consolider, à travers des partenariats, les données sur l'offre et la demande, qu'elles trouvent à s'exprimer à travers les bureaux logement ou à travers des acteurs non institutionnels.

Les échanges informels sont souvent l'occasion d'identifier à la fois les préoccupations des personnes, mais aussi les propositions d'amélioration qu'elles conçoivent. Le Haut Comité considère que ces échanges doivent être favorisés et exploités, pour en tirer le meilleur parti.

<sup>54</sup> Cf. encadré, p. 92.

Le Haut Comité souligne en outre l'intérêt de journées d'information annuelles, comme le « Forum Familles Défense » à Toulon. Ces journées permettent en effet aux militaires et à leurs familles de rencontrer au début du mois de septembre, l'ensemble des acteurs susceptibles de faciliter, à un titre ou à un autre, leur vie quotidienne dans les domaines du logement, de l'action sociale, de la protection médico-sociale, de l'aide à la recherche d'emploi, de la vie associative, etc.

D'une façon générale, le Haut Comité observe que les démarches administratives doivent être d'autant mieux expliquées que les avancées réalisées dans le domaine des droits sociaux s'accompagnent généralement d'une complexification des procédures de mise en œuvre.

Le Haut Comité recommande de faire un effort pédagogique particulier pour expliquer, dans des termes compréhensibles par les non-spécialistes, les enjeux et l'application des différentes procédures administratives. Cet effort doit s'appliquer selon une stratégie multicanal (Internet, intradef, téléphone, accueil physique, dossiers papier, etc.).

Le développement de l'administration numérique ne doit cependant pas faire obstacle à la diffusion des informations au moyen de supports traditionnels, qui peuvent mieux convenir dans certaines situations.

*La direction des ressources humaine d'un grand groupe industriel a pu constater que les intranets échouent à diffuser les informations importantes aux salariés. Pour éviter les pertes d'informations, celles-ci sont à nouveau diffusées sous « format papier » aux salariés.*

Le Haut Comité recommande que les informations administratives essentielles aux militaires soutenus figurent également dans des livrets d'information « papier » remis aux militaires et à leurs familles.

Enfin, les rudiments de l'administration des militaires doivent être enseignés à tous les jeunes militaires, en fonction de leur niveau, afin qu'ils puissent, dès le début de leur contrat ou de leur carrière, mieux appréhender les problématiques propres à ce domaine.

Le Haut Comité recommande de prévoir systématiquement, dans la formation initiale des militaires de tout grade et en tenant compte de leur niveau, un module présentant les principaux traits du fonctionnement de leur administration ainsi que des informations pratiques sur le bulletin de solde, l'habillement, le logement, etc.

### 2.2.3 Simplifier

Peu après la création des bases de défense, l'état-major des armées a lancé un programme de simplification des procédures administratives qu'elles mettent en œuvre. Après une première phase de recensement par les commandants des bases de défense des simplifications possibles, dont la moitié portait sur l'administration du personnel, ce chantier de simplification des processus administratifs a été rattaché au plan ministériel de modernisation et de simplification (PMMS) conçu dans le cadre de la mise en œuvre de la modernisation de l'action publique (MAP), c'est-à-dire l'expression actuelle de la réforme de l'État. Au niveau de l'état-major des armées, il est aujourd'hui animé par la mission d'appui à la transformation et à la simplification (MATS) qui a élaboré un plan d'actions de simplification des soutiens (PASS) validé en décembre 2013 qui vise à la fois l'amélioration de la vie quotidienne des militaires en base de défense, l'allègement des contraintes dans les formations embasées, l'amélioration de la productivité des organismes de soutien. L'action de la MATS doit en principe se poursuivre jusqu'à l'été 2014 et ses missions reprises par un nouvel organisme.

Le Haut Comité souligne l'importance de cette démarche de simplification, qui doit être poursuivie, et qui prévoit de faire appel tant aux échelons hiérarchiques qu'aux initiatives individuelles<sup>55</sup>. Quelle que soit l'organisation adoptée sur cette question à l'avenir, il est impératif que cette démarche se poursuive.

Au-delà des actions aujourd'hui identifiées dans le PASS, et pour que la portée des mesures de simplification soit à la hauteur des attentes des militaires soutenus, le Haut Comité recommande de privilégier une logique similaire à celle retenue par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique dans le cadre de l'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers.

Cette logique part du principe que toute évolution doit être pensée non pas en se concentrant sur les contraintes internes de l'administration, mais en adoptant au contraire le point de vue des militaires soutenus à l'occasion de différents événements de leur vie.

Il s'agit en l'occurrence de repenser les processus administratifs en « se mettant dans les pas » des militaires soutenus, c'est-à-dire en retraçant les parcours qu'ils empruntent lorsqu'ils accomplissent des démarches administratives lors de différents événements de leur vie professionnelle ou familiale comme un départ en opération extérieure, une mutation, un départ du service actif, etc. L'objectif visé doit être de simplifier la vie des militaires, en identifiant les difficultés qu'ils peuvent rencontrer et en modifiant en conséquence les processus administratifs. À cet égard, le « parcours du blessé » mis en place par le service de santé des armées, les armées et les services du ministère de la défense, ainsi que le tissu associatif, constitue une procédure exemplaire qui réunit tous les acteurs appelés à

<sup>55</sup> À cet égard, le Haut Comité salue la mise en ligne sur l'intradef de la plateforme participative de simplification des soutiens « Vos idées pour faire simple ».



intervenir au profit du militaire blessé, depuis sa prise en charge sur le terrain jusqu'à sa réinsertion professionnelle.

*Plus largement et s'agissant du Service de santé des armées, le Haut Comité tient à souligner la qualité de ses prestations, qui constitue un atout incontestable pour les forces armées. Le service de santé des armées s'est engagé récemment dans la conduite du projet de service « SSA 2020 » qui repose sur cinq principes majeurs : la concentration sur sa mission de soutien santé opérationnel, l'ouverture au service public de santé, les coopérations internationales, la promotion du service dans le champ interministériel et la simplification.*

*Le Haut Comité souligne l'importance qui s'attache à ce que la mise en œuvre du projet « SSA 2020 » garantisse la qualité des services assurés par le service de santé des armées.*

*Par ailleurs, le Haut Comité considère que la transposition aux militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA) des mesures prises au bénéfice des infirmiers et des professions paramédicales de la fonction publique civile devrait être assurée dans de brefs délais, soit pour les appliquer purement et simplement, soit pour les adapter aux besoins spécifiques du SSA, soit encore pour s'en écarter si nécessaire. Mais dans tous les cas, il n'est pas justifié que les transpositions attendent parfois plusieurs années, comme par exemple pour le protocole Bachelot.*

Lorsque la nature des démarches administratives s'y prête, c'est-à-dire lorsqu'elles ne nécessitent pas la présence d'un agent en vis-à-vis, le recours à l'administration en ligne doit être développé. Elle permet en effet d'accéder à de nombreuses prestations ou services sans se déplacer et sans avoir à prendre de rendez-vous, répondant ainsi aux exigences croissantes de simplicité, mais aussi de disponibilité et de rapidité qui sont celles de la société contemporaine.

De nombreuses actions ont déjà été conduites ou sont encore en cours de mise en œuvre dans ce domaine, à l'image de la mise en paiement des frais de déplacement au moyen de l'application FD@Ligne, de la dématérialisation des démarches nécessaires à l'attribution d'un logement en Île-de-France. Mais d'autres projets peuvent encore être envisagés, par exemple pour réserver une chambre dans un cercle-mess, prendre un rendez-vous dans un centre médical des armées, accéder aux informations actualisées relatives au compte individuel retraite ou encore pour généraliser à l'ensemble du territoire la dématérialisation des procédures d'attribution de logement.

Le Haut Comité recommande de développer l'administration en ligne afin de gagner en simplicité, en disponibilité et en rapidité dans la réalisation des démarches administratives.

Il recommande, à ce titre, la mise en place d'un portail unique « vos démarches » permettant aux militaires soutenus d'accéder à l'ensemble des procédures administratives en ligne.



### **3 TROIS IMPÉRATIFS À RESPECTER DANS LE CADRE DES RÉFORMES PORTANT SUR L'ADMINISTRATION DES MILITAIRES OU IMPACTANT CELLE-CI**

Des réformes engagées ces dernières années, et plus spécialement de la mise en place des bases de défense, le Haut Comité souligne trois exigences fondamentales qui demeurent : l'importance de la conduite du projet, la simplification et l'harmonisation des démarches et des procédures, la préservation d'un soutien de proximité.

#### **3.1 CONDUIRE DES PROCESSUS DE RÉFORME**

Il est rare que le Haut Comité porte son attention sur la manière dont une réforme est menée ou plus simplement sur les modalités de mise en œuvre d'une mesure. Comme il a systématiquement eu l'occasion de l'expliquer lors des tables rondes et des auditions, cette démarche relève plus de la compétence de cabinets d'audit ou d'organismes d'inspection et de contrôle que de la sienne.

Pour autant, s'interdire de considérer et de tirer profit de certains aspects marquants de la méthode retenue pour mettre en place le système des bases de défense et son environnement reviendrait à se priver d'enseignements précieux, directement utiles, à l'avenir, à la préservation et l'amélioration de la condition militaire.

En particulier, l'expérience acquise dans la conduite du changement montre que :

- toute réforme, dans sa phase initiale, provoque des coûts, humains et budgétaires, les fruits n'apparaissant qu'après une certaine période d'adaptation ;
- l'association des intéressés et leur adhésion est un élément clé de la réussite ;
- le personnel attend une présentation claire du sens des réformes et la plus grande cohérence entre les annonces faites et leur réalisation effective dans leur vie quotidienne.

##### **3.1.1 Fixer des objectifs et des échéances**

La rapidité de mise en œuvre des réformes successives au ministère de la défense peut s'expliquer par quatre raisons :

- la volonté de conduire dans leur totalité des chantiers de grande ampleur en quelques années seulement ;
- l'idée selon laquelle, pour surmonter l'inertie des organisations, il faut exercer sur elles une pression forte ;
- l'accélération de l'évolution de la société contemporaine, liée à l'usage des technologies de l'information et de la communication, qui appelle pour corollaire une réforme permanente des organisations et des processus ;
- le crédit fait aux armées de leur capacité à appliquer avec réactivité les mesures décidées.

Cette logique se comprend aisément, et il paraît difficile de ne pas la suivre, au moins dans son principe. Elle recèle cependant des aléas que l'expérience a permis de découvrir ou redécouvrir :

- elle ne permet pas de préparer de façon suffisamment approfondie le contenu des mesures et les modalités de leur application ;
- elle ne coïncide pas toujours avec les capacités réelles du personnel en charge de sa mise en œuvre ;
- elle peut susciter une dynamique déréglée, les défauts qu'elle entraîne appelant d'urgence une nouvelle réforme pour y remédier, et ainsi de suite.

Ces dernières années, la réforme de l'administration des militaires a illustré ces difficultés en plusieurs endroits.

Dans bien des cas, une trop grande hâte et une accélération pour engranger les bénéfices de la réforme ont conduit aux difficultés que l'on connaît. Il paraît important au Haut Comité de veiller à ce que les projets en cours ou à venir, notamment la transformation de l'organisation du soutien et l'acquisition du futur logiciel de paie, ne rencontrent pas les mêmes difficultés.

Le Haut Comité recommande prudence et réalisme dans la définition du calendrier des réformes ayant un impact sur l'administration des militaires, en particulier la transformation de l'organisation du soutien et la réalisation du futur logiciel de paie des militaires, dénommé « Source-solde ».

Il souligne l'importance qui doit être donnée à l'expérimentation des mesures, à la durée suffisante de cette expérimentation et aux moyens d'une correcte évaluation avant leur éventuelle généralisation.

### ***L'organisation et la réforme de la fonction solde dans la Bundeswehr***

*La Bundeswehr utilise depuis 2006 un nouveau système pour l'établissement de la solde, conçu autour d'un progiciel de gestion intégré SAP.*

*L'ancien système a été maintenu deux ans en parallèle afin de garantir la possibilité d'un retour en cas de difficulté. Il a été abandonné une fois que le nouveau système avait pleinement donné satisfaction.*

*Dans chaque formation, le personnel administratif peut modifier la situation des militaires dès qu'un acte administratif entraîne un changement dans la rémunération. Toute modification est tracée : sa date et son auteur sont connus.*

*Chaque militaire reçoit mensuellement son bulletin de solde avec le nom de la personne qui le suit et qui a une parfaite connaissance de son dossier. Les militaires allemands sont très satisfaits de la fonction solde.*

### 3.1.2 Dégager les ressources nécessaires

Un des objectifs principaux des réformes était de réaliser des économies budgétaires. Dans le domaine du soutien des militaires, cette cible devait être atteinte grâce à la réduction des effectifs que devait permettre l'alignement de chacune des fonctions sur les meilleures pratiques professionnelles observées dans les secteurs public et privé.

Or, si la réduction des effectifs a bien eu lieu, la mise en place des procédures et des outils qui devaient en permettre la réalisation sans dégrader la qualité du service rendu, ainsi que la formation du personnel, restent inachevées. Cette situation s'explique, certes à cause du rythme de la réforme, mais aussi parce que les moyens nécessaires à la réussite de cette transformation ont été sous-évalués. Dit autrement, le surcoût transitoire que nécessite à ses débuts toute réforme visant des économies sur le moyen et le long terme n'a pas été consenti.

Cette absence d'investissement initial a doublement contribué à la détérioration de la condition militaire : elle a notablement dégradé les conditions de travail du personnel administratif et, par voie de conséquence, elle a entamé la qualité des prestations de soutien qu'il délivre au bénéfice de l'ensemble de la communauté de défense.

Au-delà de ce constat, le Haut Comité a pu observer lors de ses visites les effets qu'induit aujourd'hui encore une définition trop stricte des ressources.

Il a ainsi constaté la différence de situation entre les bases de défense au sein desquelles le ratio soutenus/soutenus était inférieur d'un point à la moyenne et les autres bases de défense, les GSBdD des premières rencontrant des difficultés sans commune mesure avec celles vécues par les groupements de soutien un peu mieux dotés. Ce constat traduit la très grande « élasticité » de la dégradation des conditions de travail par rapport aux effectifs lorsque ceux-ci sont à un niveau insuffisant ou à peine suffisant pour réaliser les missions demandées dans des conditions normales.

De la même façon, le sous-calibrage, même marginal, des ressources budgétaires affectées au soutien conduit aux situations dont le Haut Comité a pu se rendre compte *de visu*, comme l'indisponibilité chronique d'installations sanitaires ou l'absence de chauffage de certaines chambres de militaires du rang. À cet égard, la mise en œuvre du plan d'urgence de 30 millions d'euros (entretien courant immobilier, ameublement, matériel de restauration collective, fourniture et mobilier de bureau, etc.) décidé par le ministre de la défense le 25 octobre 2013 montre qu'une dépense supplémentaire à hauteur de 4 % seulement du budget de

fonctionnement des bases de défense<sup>56</sup> et de 1 pour mille du budget de la mission défense<sup>57</sup> a pu permettre de résoudre efficacement les difficultés les plus urgentes.

Plus généralement, le Haut Comité considère que l'importance des difficultés matérielles et morales que provoque une dotation de ressources insuffisante l'emporte de loin sur l'intérêt d'économies budgétaires immédiates peu significatives, dès lors qu'elles sont rapportées au budget et aux enjeux de la défense.

Aussi, sans remettre en cause ni l'objectif global de déflation des effectifs du ministère de la défense, ni le principe et l'organisation en bases de défense fondé sur une mutualisation nécessaire, le Haut Comité recommande que, dans l'application de la loi de programmation militaire 2014-2019, une attention extrême soit portée au soutien de proximité, en évitant, autant que faire se peut, de lui appliquer des mesures mécaniques et indifférenciées de réduction des effectifs et des crédits de fonctionnement. Ce soutien, élément structurant essentiel de la vie quotidienne des militaires, encore dans sa phase de construction, ne semble en effet pas être totalement en mesure de pouvoir faire face à l'effort supplémentaire considérable qu'il est prévu de lui demander dans les prochaines années.

Le Haut Comité recommande également d'évaluer le plus objectivement possible et d'affecter en conséquence, les effectifs et les ressources matérielles, informatiques et budgétaires nécessaires à l'accomplissement des missions de soutien, en particulier en période transitoire où il convient de consentir une marge de manœuvre qui participe au succès des réformes.

### 3.1.3 Associer tous les acteurs de la réforme

La participation du personnel en charge de sa mise en œuvre à la conception d'une réforme est un principe incontestable, dans le secteur privé comme dans l'administration publique. Ce principe vaut également pour les forces armées et les services. Du reste, il appartient bien à la culture militaire, comme en témoignent la notion de commandement participatif qui a vu le jour au cours des années 1970 ou encore la création des instances participatives.

La plupart des structures mettent ainsi en avant la nécessité de susciter et de recourir à « *l'intelligence collective* » ou à « *l'implication du personnel* », tant pour définir le meilleur projet que pour faciliter la participation du personnel à sa réalisation. Le succès d'une réforme dépend bien, dès ses débuts, de l'adhésion du personnel.

<sup>56</sup> Avec ces 30 millions d'euros, le budget de fonctionnement des bases de défense, en 2013, aura été de 773 millions d'euros (source : communiqué de presse du ministère de la défense du 15 novembre 2013).

<sup>57</sup> C'est-à-dire un peu plus de 30 milliards d'euros (source : loi de finances).

S'agissant de la réforme de l'État, la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public soulignait déjà que « [...] *les agents de la fonction publique [...] doivent être les acteurs à part entière des évolutions à mettre en œuvre. Ils peuvent l'être ; ils le souhaitent. Ils ont de leur mission une idée assez haute pour espérer légitimement l'exécuter dans les meilleures conditions de travail et d'efficacité* ».

Cependant, ces dernières années, sans doute pour éviter l'écueil de l'enlisement, les différentes réformes de l'administration des militaires ont été conçues plus en recourant aux démarches « *top-down* » qu'aux approches « *bottom-up* ».

Les premières présentent cependant des risques, diamétralement opposés aux avantages espérés de la participation. Dans le cas de la mise en place des bases de défense et de son environnement, ces risques se sont concrétisés : l'avis des militaires soutenant comme soutenus a été insuffisamment pris en compte alors qu'ils auraient pu alerter les décideurs sur certains dangers dont les conséquences sur la condition militaire ont été directes ; la réforme a surtout été vécue comme imposée de l'extérieur et a initialement peu suscité l'adhésion, même si aujourd'hui les bases de défense trouvent progressivement leur place.

Le Haut Comité souligne donc l'importance de la participation des militaires à la conception des réformes administratives pouvant avoir des effets sur la condition militaire.

### **3.1.4 Mieux communiquer**

Comme tous les agents de l'État, les militaires sont attentifs et sensibles aux messages de leur hiérarchie à propos des réformes qu'il leur est demandé d'appliquer.

La communication interne est un exercice difficile. Elle doit donner le sens des actions engagées, en expliquer les objectifs et les raisons ainsi que les modalités de mise en œuvre.

Elle doit être portée à la fois par la haute direction du ministère, mais aussi par les différents niveaux de l'encadrement, ce qui suppose leur information préalable.

Surtout, les militaires estiment que la communication interne ne doit pas chercher à occulter ou diminuer les difficultés qu'il faudra dépasser. Ils ressentent comme une atteinte à la considération qui leur est portée le décalage entre un discours très optimiste et les réalités qu'ils observent<sup>58</sup>. Cet écart est en outre contre-productif dans la mesure où il diminue l'adhésion du personnel à la réforme.

---

<sup>58</sup> Ce décalage peut être illustré par l'extrait suivant du compte rendu du 6<sup>ème</sup> conseil de modernisation des politiques publiques de décembre 2011 : « *Toutes les fonctions, de la paie des personnels civils et de la solde des personnels militaires à la gestion des matériels, sont réorganisées en même temps. Les premiers résultats depuis leur généralisation en 2011 sont encourageants : la majorité des unités est satisfaite* ».

Enfin, les militaires et leurs familles attendent la plus grande visibilité dans l'annonce des réformes à venir. À cet égard, il est certain que l'annonce, le plus tôt possible, des formations qui seront dissoutes ou restructurées dans le cadre de l'application de l'actuelle loi de programmation militaire, pourrait permettre de répondre à de nombreuses inquiétudes.

Le Haut Comité souligne l'attention toute particulière qu'il convient de donner à la communication interne. Les militaires attendent une présentation claire du sens des réformes et la plus grande cohérence entre les annonces et la réalité quotidienne.

### **3.1.5 Dépasser les blocages culturels**

Comme toute réforme d'envergure, quelle que soit l'organisation à laquelle elle s'applique, la réforme des bases de défense a suscité des réactions réservées qui ont pu gêner sa mise en œuvre. C'est un principe connu de la sociologie des organisations qui s'explique par la crainte d'une détérioration des situations respectives de chacun des acteurs.

En l'occurrence, les armées ont pu, à différents niveaux et moments, appréhender une dégradation des prestations de soutien qui leur seraient délivrées dans le nouveau cadre des bases de défense, entraînant par là-même un frein à la mobilisation des forces nécessaires à la mise en œuvre de la réforme.

En outre, le style de commandement parfois encore empreint de paternalisme que l'on peut rencontrer dans telle ou telle formation s'accommode mal du système des bases de défense, qui appelle une plus grande autonomie de chacun des militaires.

Ces constats posent la question des blocages culturels, qu'il convient de ne pas méconnaître et d'intégrer au processus de réforme. Le Haut Comité considère pour sa part qu'ils peuvent être en partie dépassés dès lors que les quatre conditions précédemment évoquées sont garanties : des échéances réalistes, des moyens à la hauteur des objectifs poursuivis, le recours à toutes les intelligences et le souci d'expliquer la logique, l'utilité et le contenu de la réforme.

### **3.1.6 Renforcer les structures de conduite des réformes et de pilotage des soutiens**

Le Haut Comité estime, en termes de condition militaire, que les enjeux et l'ampleur des réformes dans le domaine des soutiens nécessitent de porter une attention particulière aux structures de conduite du changement et aux structures de pilotage des nouvelles organisations. Il constate aussi la grande complexité des structures de gouvernance mises en place, résultant de la volonté de prendre en compte toutes les parties prenantes potentielles.

Le Haut Comité fait référence à l'actuel dispositif de gouvernance de la réforme, qui fait appel à de nombreux acteurs<sup>59</sup> :

- au niveau supérieur du ministère :
  - un comité exécutif ministériel (COMEX) présidé par le ministre et renforcé par une mission d'appui au cabinet pour la transformation (MACT) ;
  - un comité de cohérence pour la conduite du changement (C4), présidé conjointement par le chef d'état-major des armées (CEMA), le délégué général pour l'armement et le secrétaire général pour l'administration, chargé de veiller à la mise en cohérence globale des chantiers de réforme confiés par le ministre à chacun d'eux.
- au niveau des grands subordonnés du ministre : un dispositif de gouvernance décidé par chacun d'eux pouvant notamment comporter un comité de transformation ou de modernisation propre :
  - le comité pour la transformation des armées (CTA) pour le chef d'état-major des armées qui dispose également du CPCS et de la division transformation de l'état-major des armées (EMA) ;
  - le comité ministériel pour la modernisation de l'administration (CM2A) pour le secrétaire général pour l'administration.
- au niveau de chaque chantier, un chef de projet.

Plusieurs organes viennent en appui de ce dispositif :

- la mission d'aide au pilotage, au titre du suivi de la rénovation et de la modernisation du ministère ;
- la DRH-MD, au titre du suivi des déflations de postes ;
- la direction des affaires financières, au titre du suivi des gains financiers de la réforme.

En outre, la mission d'appui à la transformation et à la simplification placée auprès du CEMA promeut et impulse, en lien avec le CTA une dynamique de simplification des procédures de soutien.

Enfin, le Haut Comité a pu parfois constater une insuffisante continuité dans la conduite des projets, notamment du fait d'une trop grande rotation des services et des personnes responsables.

---

### 3.2 SIMPLIFIER ET HARMONISER

---

La simplification administrative a pour objet de supprimer les actes inutiles et ceux dont la valeur ajoutée est faible, au regard du temps, de la complexité et de la charge de travail qu'ils représentent.

---

<sup>59</sup> Cf. instruction n° 126202/DEF/CAB du 4 octobre 2013 définissant le dispositif de pilotage de la rénovation de la gouvernance, de l'organisation et du fonctionnement du ministère de la défense.



Simplifier et harmoniser les procédures administratives ne consiste pas à combiner ce qui se faisait dans chaque armée et service, mais à repenser complètement la procédure en la soumettant aux questions clés suivantes : est-elle utile ? Comment la mettre en œuvre dans la nouvelle organisation pour qu'elle puisse satisfaire tous ses utilisateurs ?

L'objectif de simplification nécessite des efforts constants. En effet, quels que soient leurs domaines d'application, l'agrégation de réglementations répondant à des logiques multiples, et l'évolution naturelle des pratiques administratives, tendent, au ministère de la défense comme ailleurs, à alourdir les processus administratifs, sans apporter de valeur nouvelle, que ce soit pour l'administration ou pour les administrés.

Si l'État s'efforce, depuis une trentaine d'années, de simplifier ses relations avec les usagers<sup>60</sup>, la simplification des tâches internes aux administrations est une démarche plus récente, en partie motivée par la réduction des effectifs de la fonction publique.

Au sein des armées, elle a notamment été engagée au début des années 2000 par des structures comme la mission de modernisation des tâches administratives (MIMOTA) de l'armée de terre ou la mission de modernisation par simplification et allègement des tâches de l'armée de l'air (MIMOSAA).

Elle se poursuit aujourd'hui, comme évoqué *supra*, dans le cadre de la modernisation de l'action publique, avec l'action de la mission d'appui à la transformation et à la simplification.

La simplification suppose l'harmonisation, partout où elle est possible, des procédures jusqu'alors en vigueur dans les armées et les services, et notamment dans le domaine de l'administration des ressources humaines. C'est d'ailleurs une condition qui reste à réaliser pour tirer tout le bénéfice de la création des services d'administration du personnel des GSBdD. Elle suppose une volonté forte, afin de dépasser les différences, voire les réticences, des armées, et une formation adéquate des personnels concernés<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> La Commission pour la simplification des formalités (COSIFORM) a été créée en 1983, remplacée en 1998 par la Commission pour les simplifications administratives (COSA), en 2003, par la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA). La mission de simplification a ensuite été reprise par la direction générale de la modernisation de l'État (2005). Elle relève aujourd'hui du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

<sup>61</sup> Le Haut Comité regrette que la mise en place de formations « gestion des ressources humaines (GRH) en interarmées » ne rencontre pas tout le succès attendu (cf. annexe 10, paragraphe 2).



Ainsi, dans le domaine de la notation des officiers et des sous-officiers, si des instructions interarmées ont pu être publiées<sup>62</sup>, celles-ci incluent cependant des annexes comportant des dispositions spécifiques par armée qui diminuent sensiblement la portée, pour le notateur comme pour le gestionnaire, de la simplification visée. Les difficultés de conception d'un SIRH unique sont également symptomatiques des problèmes rencontrés pour dépasser cet obstacle.

Le Haut Comité recommande d'accélérer l'harmonisation des procédures, partout où elle est possible, et particulièrement dans le domaine des ressources humaines.

Au total, le Haut Comité tient à souligner l'importance qu'il convient de donner à la simplification au ministère de la défense. En allégeant les processus administratifs, elle doit se voir assigner un triple but : accroître la satisfaction des militaires soutenus, faciliter le travail des services et favoriser l'atteinte des objectifs du ministère de la défense en matière de réduction d'effectifs.

### 3.3 PRÉSERVER UN SOUTIEN DE PROXIMITÉ

Si l'administration des militaires peut être améliorée en recourant à toutes les possibilités qu'offre une administration en ligne, le Haut Comité souligne néanmoins combien il est important de préserver un soutien de proximité suffisamment robuste pour deux raisons principales.

D'abord, parce qu'il est évident que la qualité de nombreuses prestations de soutien reste conditionnée par la proximité géographique du lieu de leur délivrance. La perception d'effets d'habillement, une visite médicale, la prise de repas dans le cadre du service mais aussi l'accueil des jeunes enfants dans une crèche ou un entretien avec une assistante de service social, etc., ne peuvent raisonnablement s'envisager que s'ils se déroulent près du lieu de travail du militaire et au moment où celui-ci en a besoin.

Ensuite, parce que la dématérialisation des procédures ne permet pas de s'affranchir des relations en vis-à-vis dès lors que le sujet traité porte sur un point inhabituel ou soulève une difficulté particulière. Il existera toujours des situations, notamment dans le domaine des ressources humaines mais aussi dans les autres champs du soutien pour lesquelles un contact direct entre soutenus et souteneurs sera nécessaire. Ce peut être le cas pour expliquer un projet de reconversion, informer des raisons d'une inaptitude médicale, régler un problème de logement, etc.

Dans tous les cas, le dimensionnement du soutien de proximité doit être suffisant pour répondre aux besoins des militaires. Or, comme le Haut Comité l'a souligné

<sup>62</sup> Instruction n° 5491/DEF/EMA/RH/PRH relative à la notation des officiers d'active et de réserve, des aspirants et officiers volontaires de l'armée de terre, de la marine, de l'armée de l'air, du service de santé des armées, du service des essences des armées et des chefs de musique, du 6 mai 2013 et instruction n° 4110/DEF/EMA/RH/PRH relative à la notation des sous-officiers, officiers marins, militaires techniciens des hôpitaux des armées (soumis aux lois et règlements applicables aux sous-officiers), maîtres ouvriers des armées et des militaires du rang, d'active ou de réserve, du 29 mars 2013.

tout au long de ce rapport, cette condition est aujourd'hui à peine remplie dans plusieurs bases de défense.

Le Haut Comité souligne que la logique « verticale » de filières de soutien opérées de « bout en bout », retenue en particulier par le SCA, présente certes l'avantage de responsabiliser les opérateurs, mais nécessite aussi d'être articulée avec une logique « horizontale », afin de mettre en cohérence l'ensemble des soutiens de proximité délivrés au profit des militaires et de ne pas contredire la logique des bases de défense et les responsabilités de leur commandement.

C'est pourquoi le Haut Comité recommande de porter une grande attention à la définition du meilleur équilibre entre centralisation et proximité et aux modalités de mise en œuvre de la réforme en cours de l'organisation des soutiens, pour éviter une dégradation des prestations servies.

Il en va de la condition militaire sous tous ses aspects et de ses conséquences sur l'attractivité des missions confiées aux armées, la fidélisation, le moral, les conditions de vie quotidienne des militaires et de leurs familles, leur réinsertion dans la société civile mais surtout, en premier lieu, de leur efficacité opérationnelle.

# **HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE**

## **ANNEXES**



# SOMMAIRE

## LISTE DES ANNEXES

1. Décret n° 2005-1415 du 17 novembre 2005 relatif au  
Haut Comité d'évaluation de la condition militaire ..... *page 105*
2. Composition du Haut Comité d'évaluation de la condition  
militaire ..... *page 109*
3. Auditions et consultations ..... *page 111*
4. Unités visitées..... *page 115*
5. Les processus de l'administration des ressources humaines  
militaires ..... *page 117*
6. L'administration des militaires : aperçu historique ..... *page 119*
7. L'organisation des bases de défense ..... *page 129*
8. L'indicateur de mesure du moral..... *page 137*
9. La commission des recours des militaires ..... *page 151*
10. Synthèse des réponses des armées et services  
au questionnaire sur l'administration des ressources humaines ..... *page 157*
11. Synthèse des réponses des services au questionnaire sur le  
soutien ..... *page 177*
12. Éléments de présentation de la démarche qualité..... *page 185*
- Glossaire ..... *page 189*



## **ANNEXE 1**

# **DÉCRET DU 17 NOVEMBRE 2005 RELATIF AU HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE**

18 novembre 2005

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Texte 5 sur 117

# Décrets, arrêtés, circulaires

## TEXTES GÉNÉRAUX

### MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

#### Décret n° 2005-1415 du 17 novembre 2005 relatif au Haut Comité d'évaluation de la condition militaire

NOR : DEFP0501373D

Le Président de la République,  
Sur le rapport du Premier ministre et de la ministre de la défense,  
Vu la Constitution, notamment ses articles 15, 21 et 34 ;  
Vu la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, notamment son article 1<sup>er</sup>,

Décède :

**Art. 1<sup>er</sup>.** – Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire a pour mission d'éclairer le Président de la République et le parlement sur la situation et l'évolution de la condition militaire. Il prend en compte tous les aspects favorables ou défavorables, juridiques, économiques, sociaux, culturels et opérationnels susceptibles d'avoir une influence, notamment sur le recrutement, la fidélisation, les conditions de vie des militaires et de leurs familles et les conditions de réinsertion dans la société civile.

**Art. 2.** – Dans son rapport annuel, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire formule des avis et peut émettre des recommandations.

**Art. 3.** – Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire est composé de sept membres nommés par décret du Président de la République :

- un membre du Conseil d'Etat, président, ou son suppléant également membre du Conseil d'Etat ;
- le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques ou son représentant ;
- quatre personnalités civiles qualifiées, sur proposition du Premier ministre ;
- un officier général en deuxième section, ou son suppléant également officier général en deuxième section, sur proposition du ministre de la défense.

**Art. 4.** – Le mandat des membres est d'une durée de quatre ans, renouvelable.

En cas de décès ou de démission d'un membre du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, ou lorsque l'un d'eux cesse de remplir les conditions pour exercer les fonctions au titre desquelles il a été nommé, il est pourvu à son remplacement dans les mêmes conditions pour la durée du mandat restant à courir.

**Art. 5.** – A la demande du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, les administrations de l'Etat et les établissements publics de l'Etat lui communiquent les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui lui apparaissent nécessaires à l'exercice de ses missions.

**Art. 6.** – Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire dispose d'un secrétariat général permanent dirigé par un secrétaire général, membre du contrôle général des armées, nommé par le ministre de la défense. Le secrétaire général assiste aux séances sans participer aux débats.

Le ministre de la défense peut déléguer sa signature au secrétaire général pour les besoins de fonctionnement du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire.

**Art. 7.** – Les crédits nécessaires au fonctionnement du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire sont inscrits au budget du ministère de la défense.

Les fonctions de président et de membre du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire sont gratuites. Les frais de déplacement sont remboursés dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils ou militaires sur le territoire métropolitain.

**Art. 8.** – Le Premier ministre, la ministre de la défense, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de la fonction publique et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 17 novembre 2005.



18 novembre 2005

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Texte 5 sur 117

JACQUES CHIRAC

Par le Président de la République :

*Le Premier ministre,*  
DOMINIQUE DE VILLEPIN

*Le ministre de l'économie,  
des finances et de l'industrie,*  
THIERRY BRETON

*Le ministre délégué au budget  
et à la réforme de l'Etat,  
porte-parole du Gouvernement,*  
JEAN-FRANÇOIS COPÉ

*La ministre de la défense,*  
MICHÈLE ALLIOT-MARIE

*Le ministre de la fonction publique,*  
CHRISTIAN JACOB



## **ANNEXE 2**

### **COMPOSITION DU HAUT COMITÉ**

## ANNEXE 2

**COMPOSITION DU HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA  
CONDITION MILITAIRE**

## PRÉSIDENT

**Monsieur Michel Pinault***Président de section au Conseil d'État*

## SUPPLÉANT DU PRÉSIDENT

**Monsieur Bernard Pêcheur***Président de la section de l'administration du Conseil d'État*

## MEMBRES

**Monsieur Jean-Luc Tavernier***Direction général de l'INSEE, membre de droit***Madame Élisabeth Hubert***Ancienne ministre, gérante de société***Madame Martine de Boisdeffre***Conseiller d'État, présidente de la Cour administrative d'appel de Versailles***Madame Véronique Rouzaud***Directrice des ressources humaines, membre du comité exécutif du groupe AREVA***Monsieur Dominique Olivier***Chef d'entreprise***Amiral (2<sup>ème</sup> section) Pierrick Blairon***Conseiller maître en service extraordinaire à la Cour des Comptes*

## SUPPLÉANT DE L'OFFICIER GÉNÉRAL

**Général d'armée (2<sup>ème</sup> section) Thierry de Bouteiller***Président du conseil d'administration de l'Établissement public d'insertion de la défense*

## SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

**Contrôleur général des armées Alain Valtaud**

## **ANNEXE 3**

# **AUDITIONS ET CONSULTATIONS**

## ANNEXE 3

**PERSONNALITÉS RENCONTRÉES****Général de division aérienne Grégoire Blaire**

*Directeur central adjoint de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense*

**Madame Florence Cauvet**

*Directrice des ressources humaines, AREVA France*

**Vice-amiral d'escadre Eric Chaplet**

*Sous-chef d'état-major soutien de l'état-major des armées*

**Contrôleur général des armées Arnaud Chéreil de la Rivière**

*Chef de la mission d'aide au pilotage*

**Médecin général des armées Jean-Marc Debonne**

*Directeur central du service de santé des armées*

**Contrôleur général des armées Jacques Feytis**

*Directeur des ressources humaines du ministère de la défense*

**Commandant Violaine Gaucher**

*Direction des ressources humaines de l'armée de terre*

**Contrôleur général des armées Christian Giner**

*Secrétaire général du conseil supérieur de la fonction militaire*

**Général de corps d'armée Philippe Got**

*Chef de la mission d'appui à la transformation et à la simplification*

**Capitaine de vaisseau Laurent Hava**

*Chef du centre de pilotage et de conduite du soutien de l'état-major des armées*

**Commissaire général de 1<sup>ère</sup> classe Jean-Pierre Laroche de Roussane**

*Directeur adjoint du service du commissariat des armées*

**Ingénieur général de l'armement hors classe Benoît Laurensou**

*Directeur des ressources humaines de la direction générale de l'armement*

**Général de corps aérien Patrick Lefebvre**

*Inspecteur des armées*

**Madame Rosine Lemesle**

*Présidente de l'association de réflexion, d'information et d'accueil des familles de militaires en activité (ARIA)*

**Général de division Philippe Mazy***Directeur du personnel militaire de la gendarmerie nationale***Monsieur Philippe Navelot***Directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives***Contrôleur général des armées Michel Patenôtre***Président de la commission des recours des militaires***Vice-amiral d'escadre Christophe Prazuck***Directeur du personnel militaire de la marine***Général de corps d'armée Frédéric Servera***Directeur des ressources humaines de l'armée de terre***Général de corps aérien Claude Tafani***Directeur des ressources humaines de l'armée de l'air***Ingénieur général de 1<sup>ère</sup> classe Jean-Luc Volpi***Directeur central du service des essences des armées*





## **ANNEXE 4**

### **UNITÉS VISITÉES**

## ANNEXE 4

**UNITÉS VISITÉES**

**BASE AÉRIENNE 110 ET ÉLÉMENTS AIR RATTACHÉS  
GROUPEMENT DE SOUTIEN DE LA BASE DE DÉFENSE  
DIRECTION DU RENSEIGNEMENT MILITAIRE  
ÉTABLISSEMENT GÉOGRAPHIQUE INTERARMÉES  
CREIL – LE 2 OCTOBRE 2013**

**ÉTAT-MAJOR DE SOUTIEN DÉFENSE  
GROUPEMENT DE SOUTIEN DE LA BASE DE DÉFENSE  
7<sup>ème</sup> RÉGIMENT DU MATÉRIEL  
BASE AÉRIENNE 942  
LYON – LE 16 OCTOBRE 2013**

**3<sup>ème</sup> RÉGIMENT DE HUSSARDS  
METZ – LE 6 NOVEMBRE 2013**

**GROUPEMENT DE SOUTIEN DE LA BASE DE DÉFENSE  
1<sup>er</sup> RÉGIMENT D'INFANTRIE DE MARINE  
ANGOULÊME – LE 20 NOVEMBRE 2013**

**GROUPEMENT DE SOUTIEN DE LA BASE DE DÉFENSE  
FORCE D'ACTION NAVALE  
TOULON – LE 4 DÉCEMBRE 2013**

**GROUPEMENT DE SOUTIEN DE LA BASE DE DÉFENSE  
PÔLE DÉFENSE MOBILITÉ  
RENNES – LE 18 DÉCEMBRE 2013**

**BUREAU DU LOGEMENT EN RÉGION ILE-DE-FRANCE  
CENTRE D'INFORMATION ET DE RECRUTEMENT  
DES FORCES ARMÉES  
PARIS – LE 22 JANVIER 2014**

**GROUPEMENT DE GENDARMERIE DE LA RÉGION  
CHAMPAGNE ARDENNE  
CHÂLONS-EN-CHAMPAGNE – LE 29 JANVIER 2014**

**À l'occasion de ces déplacements, le Haut Comité a rencontré et entendu près de 360 personnes (militaires de tous grades, familles et personnels civils).**

## **ANNEXE 5**

# **LES PROCESSUS DE L'ADMINISTRATION DES RESSOURCES HUMAINES MILITAIRES**

## ANNEXE 5

**LES PROCESSUS DE L'ADMINISTRATION DES RESSOURCES HUMAINES MILITAIRES**

Les processus de l'administration des ressources humaines militaires sont décrits dans différents documents établis par chacune des directions des ressources humaines d'armée ou de service. Ils sont au nombre d'une quinzaine et sont récapitulés dans la liste suivante, même si, à la marge, quelques-uns d'entre eux peuvent être désignés ou définis différemment d'une armée ou d'un service à l'autre.

- recruter
- orienter / réorienter
- rémunérer
- mettre en formation
- affecter, employer
- gérer les activités (bonifications, ...)
- gérer le temps (congrés de toutes natures, absences, ...)
- noter
- récompenser
- sanctionner
- promouvoir
- renouveler le contrat
- couvrir les risques (délégation de solde, fonds de prévoyance, ...)
- administrer les départs (résiliation de contrat, ...)
- reconvertir
- pensionner

## **ANNEXE 6**

### **L'ADMINISTRATION DES MILITAIRES : APERÇU HISTORIQUE**

## ANNEXE 6

**L'ADMINISTRATION DES MILITAIRES : APERÇU HISTORIQUE**

Le soutien de proximité et l'administration du personnel militaire sont des fonctions aussi anciennes que les armées elles-mêmes. L'éclairage historique, indispensable à la compréhension des problématiques contemporaines, montre que les choix opérés par le passé ont souvent résulté d'un questionnement sur les avantages et les inconvénients respectifs de la subordination ou de l'indépendance de ces fonctions par rapport au commandement, plus que de la volonté d'identifier précisément les besoins de la troupe et les moyens d'y répondre au mieux, pour satisfaire les attentes individuelles et les nécessités opérationnelles.

Ainsi, à Athènes, la question de la réunion ou de la séparation du commandement et des services de soutien se posa dès le 4<sup>ème</sup> siècle avant notre ère, et l'on trancha alors pour la division, afin d'éviter « *les vices de [la] concentration des pouvoirs* »<sup>63</sup>.

En France et jusqu'à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, le principe de séparation a prévalu, pour limiter les risques budgétaires et politiques inhérents à la concentration des moyens auprès d'une seule autorité. Pour autant, une « administration intérieure » s'est peu à peu développée, afin de gérer les moyens que les services fixaient et allouaient aux unités (I).

La Guerre de 1870 a suscité une réflexion approfondie sur les causes de la défaite et a conduit, dans un souci d'efficacité militaire, à poser le principe de la subordination des services au commandement à l'échelon régional. Le niveau des besoins que les services devaient satisfaire était désormais fixé par le commandement, tandis que l'administration intérieure des formations militaires se renforçait. Le dispositif ainsi conçu allait perdurer jusqu'au début du 21<sup>ème</sup> siècle (II).

**I - JUSQU'EN 1882, LE PRINCIPE DE SÉPARATION DU COMMANDEMENT ET DU SOUTIEN PRÉVAUT, TOUT EN S'ACCOMPAGNANT DU DÉVELOPPEMENT AU SEIN DES CORPS D'UNE ADMINISTRATION INTÉRIEURE****1 - LES ORIGINES**

L'armée de la République romaine, dont l'armée franque fut en partie l'héritière, disposait d'une administration remarquable, capable de gérer les affaires des légions en campagne. À côté de chaque chef militaire, on trouvait un

<sup>63</sup> Cf. LEQUES, Louis, *Les administrateurs militaires depuis les temps anciens* (1876), p. 7.

administrateur de talent - un questeur militaire - chargé de distribuer la solde et de veiller à la satisfaction des besoins des armées. Cette organisation avait surtout pour objet d'éviter que toutes les ressources - humaines, financières et matérielles - ne se trouvent entre les mains d'un même chef. Proconsul en Gaule, César s'appropriâ les compétences du général et du questeur et cette réunion des pouvoirs, impensable sous la République, continua d'exister sous l'Empire.

À la suite des invasions barbares et durant la plus grande partie du Moyen Âge, les troupes françaises étaient peu organisées et les militaires très peu administrés et soutenus. Les vassaux du roi étaient tenus d'équiper leurs hommes et de répondre à leurs besoins par des achats de circonstance et parfois la rapine.

C'est au milieu du 14<sup>ème</sup> siècle qu'apparaissait l'ébauche d'une administration militaire, avec l'établissement d'un service régulier de la solde<sup>64</sup>, financée par le Trésor royal et l'instauration de trésoriers payeurs des guerres, chargés d'en assurer le paiement<sup>65</sup>, sous le contrôle de commissaires des guerres<sup>66</sup>. Le principe de séparation des services et du commandement prenait corps. Les commissaires des guerres étaient choisis dans la bourgeoisie, parce que leur instruction était généralement supérieure à celle des nobles qui exerçaient les commandements, et parce que le ressentiment réciproque qui les animait constituait la meilleure des garanties pour le roi pour limiter la fraude - les « *fausses postes* » - et le risque de rébellion. Mais l'histoire rappelle ici que solder les militaires a constitué l'objectif premier de leur administration.

Avec la création par Charles VII d'une armée permanente en 1445, l'administration militaire continuait de se développer. Chaque compagnie recevait une somme forfaitaire par soldat ensuite répartie entre la solde, l'armement et l'achat de vivres auprès de marchands. Un siècle plus tard (1549), un service des transports était créé, puis, à partir de 1557, des commissaires des vivres étaient chargés de l'approvisionnement des magasins de subsistances, auprès desquels les compagnies se ravitaillaient.

## 2 - LE DÉVELOPPEMENT DE L'ADMINISTRATION MILITAIRE

À partir du 17<sup>ème</sup> siècle, sous l'impulsion de ministres dont l'histoire a conservé le nom, l'administration militaire prit un nouvel essor.

Lorsqu'en 1635 les effectifs de l'armée dépassèrent, pour la première fois, les 100 000 hommes, Richelieu créa un secrétariat d'État à la Guerre - *i.e.* un ministère - chargé d'administrer le recrutement, le personnel, la solde, la discipline, les travaux de construction, etc. Des intendants, que Richelieu institua, étaient placés aux côtés des généraux commandant en chef pour mettre en application les instructions du gouvernement.

<sup>64</sup> Ordonnance de Vincennes prise en 1338 par Philippe VI de Valois.

<sup>65</sup> Ordonnance du 30 avril 1351 de Jean II le Bon. Cette ordonnance est considérée comme le premier règlement d'administration militaire.

<sup>66</sup> Ordonnance de 1356 de Jean II le Bon.

Louvois, secrétaire d'État à la guerre de Louis XIV et dont le nom devait malheureusement être associé trois siècles plus tard à l'un des échecs les plus graves de l'administration militaire, comprit qu'il était indispensable que toutes les ressources nécessaires à la satisfaction des besoins du soldat soient pourvues, afin de maintenir son moral et de garantir son efficacité. Il fut ainsi l'un des promoteurs de la condition militaire.

Il améliora le système des « masses »<sup>67</sup> d'habillement, d'entretien et d'alimentation créées par son père, Le Tellier (1666), intégra le service des subsistances à son administration - il était jusqu'alors placé sous la direction du ministre des finances - et créa la fonction de « major », en charge de l'administration de chaque régiment.

En 1708, une première organisation d'ensemble du service de santé aux armées était mise en place, soulignant l'attention croissante portée aux blessés, dans un souci d'humanité.

Sous l'Ancien Régime également, un conseil d'administration était créé dans chaque corps, afin d'assister son chef dans l'emploi des masses et des ressources en nature délivrées par les services. Il s'agissait aussi de « *modérer l'absolutisme des colonels, en établissant une gestion collégiale conçue comme un contrepoids à la centralisation du pouvoir dans le régiment* »<sup>68</sup>. La mise en œuvre des décisions prises par le conseil était confiée au major, à un capitaine trésorier et un capitaine d'habillement. Une véritable administration intérieure des unités se mettait en place, et assurait le prolongement de l'action des services. Cette caractéristique majeure allait subsister jusqu'au début du 21<sup>ème</sup> siècle et fortement marquer les esprits.

### 3 - UN SIÈCLE DE REMISE EN CAUSE

De façon un peu surprenante au regard des termes du débat récurrent sur les conséquences opérationnelles de la séparation ou de l'intégration du soutien au commandement, c'est un militaire, Bonaparte, qui décidait en 1802 de transférer l'administration militaire du ministère de la Guerre vers un ministère de l'administration de la Guerre, compétent pour toutes les questions relatives aux vivres, au logement, aux fonds, aux hôpitaux, au personnel, à l'habillement. Cette séparation, plus poussée que jamais entre l'administration et le commandement, allait durer jusqu'à la Restauration. En dépit des efforts et de la grande qualité des hommes qui servirent au ministère de l'administration de la Guerre - Daru en fut l'un des ministres - l'administration des militaires resta médiocre sous l'Empire : « *à cette époque, la tenue des troupes manquait de régularité [...] ; la coupe, la confection, la qualité des étoffes laissait également à désirer [...]* il n'existait

<sup>67</sup> Les masses étaient des fonds mis à disposition des régiments, destinés à subvenir forfaitairement à certains besoins de fonctionnement. Elles étaient librement utilisées, dès lors qu'elles étaient employées pour satisfaire aux besoins prévus. Le système des masses continua d'être utilisé jusqu'au début des années 2000.

<sup>68</sup> GIROD, Florence, *L'administration militaire*, L'Harmattan, p. 58.



*aucune espèce d'uniformité* »<sup>69</sup>. Le paiement de la solde était très irrégulier, les ravitaillements en vivres insuffisants et complétés par les réquisitions ou le pillage. Les soldats disaient préférer le sort des morts à celui des blessés, malgré les progrès immenses réalisés par des médecins et des chirurgiens comme Desgenettes et le baron Larrey.

Si le ministère de la Guerre et le ministère de l'administration de la Guerre étaient réunifiés en 1814, les services en charge de la solde, des subsistances, de l'habillement, du campement, des harnachements, des marches, des transports et des lits militaires restaient indépendants du commandement, et désormais dirigés par les membres du nouveau corps de l'intendance.

Au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle, l'absence de dialogue entre le commandement et les services aboutissait à une complète désorganisation des armées. En avril 1859, le général Bourbaki télégraphiait au début de la campagne d'Italie : *« il fait froid, nous n'avons ni tentes, ni bidons, ni effets de campements, ni cartouches. Il n'y a point de foin. Absolument rien de ce qui est nécessaire à l'organisation d'une division n'a été envoyé à destination »*.

Cette désorganisation trouvait son apogée lors de la Guerre franco-allemande de 1870. La défaite allait donner lieu à une ample réflexion sur ses causes et aboutir, notamment, à la loi de 1882 sur l'administration de l'armée, dont les principes inspireront l'action des soutiens pendant plus d'un siècle.

## II - JUSQU'AU DÉBUT DES ANNÉES 2000 ET EN APPLICATION DES PRINCIPES DÉGAGÉS PAR LA LOI DE 1882, LA RECHERCHE DE LA PLUS GRANDE EFFICACITÉ CONDUISIT À SUBORDONNER LES SERVICES DE SOUTIEN DE CHAQUE ARMÉE À LEUR COMMANDEMENT

### I - LA LOI DE 1882 SUR L'ADMINISTRATION DE L'ARMÉE

Au lendemain de la défaite de 1870, le gouvernement français engagea une vaste réflexion destinée à en tirer les leçons.

L'organisation générale de l'armée fut revue par la loi du 24 juillet 1873. Cette loi disposait que les forces militaires étaient désormais réparties en corps d'armée, divisions et brigades, constamment pourvus de leurs matériels, approvisionnements et services.

L'organisation administrative de l'armée devait quant à elle faire l'objet d'une loi particulière, destinée à compléter la loi de 1873. La préparation en fut confiée à Léon Bouchard, président d'une commission mixte parlementaire constituée à cet effet.

<sup>69</sup> *Mémoires du général Roguet, cité dans Pigeard, Alain, L'Armée de Napoléon, organisation et vie quotidienne, éditions Tallandier.*

Extrait du rapport au ministre de la Guerre rédigé par la commission Bouchard :  
« On remarqua le défaut de concert entre l'administration et le commandement : on vit deux organisations fonctionner de façon parallèle, sans régler ni mettre d'accord leurs mouvements : le général, plus préoccupé de la direction de ses troupes que des moyens de pourvoir à leurs besoins matériels qu'il considérait comme du domaine de l'intendance ; l'intendant, livré à lui-même, à ses inspirations, opérant souvent à l'aventure, cumulant sur sa tête un fardeau écrasant de fonctions et de devoirs, s'épuisant en efforts inutiles et n'aboutissant qu'à faire un service insuffisant et à mécontenter tout le monde. Cette séparation de l'administration et du commandement, cette coexistence de deux volontés, indépendantes l'une de l'autre, qui se paralysent et s'annulent, le dualisme, pour employer l'expression consacrée, fut condamné. On décida qu'il devait être proscrit de l'organisation militaire »<sup>70</sup>.

La loi sur l'administration de l'armée fut promulguée le 16 mars 1882. Elle devait marquer, jusqu'au début du 21<sup>ème</sup> siècle, l'esprit et l'organisation générale des relations entre l'administration militaire et les forces.

Cette loi fixa en particulier deux principes qui depuis trouvèrent à s'appliquer selon une intensité et des modalités variables :

- la subordination de l'administration - c'est-à-dire des services<sup>71</sup> - au commandement ;
- l'autonomie des services dans leur gestion.

Dans chaque région militaire, l'officier général commandant le corps d'armée était, sous l'autorité supérieure du ministre, responsable tant de la préparation et de l'emploi des forces que des services en charge de leur soutien. Il s'agissait, en temps de paix comme en temps de guerre, d'habituer le général à « prévoir les besoins de ses troupes, à s'occuper de leur bien-être »<sup>72</sup>.

Dans le même temps, l'autonomie des services dans leur gestion laissait à ces derniers le libre choix des solutions administratives et techniques pour parvenir aux résultats demandés par le commandement.

Dans la marine, le décret du 22 avril 1927 portant organisation de la marine militaire consacra également ces deux principes, dans les faits mis en pratique depuis plusieurs décennies déjà.

La loi du 2 juillet 1934 fixant l'organisation générale de l'armée de l'air fit de même.

<sup>70</sup> Rapport à monsieur le ministre de la Guerre fait par monsieur Léon Bouchard, au nom de la commission mixte chargée de préparer un projet de loi sur l'administration de l'armée (1882), p. 8.

<sup>71</sup> En 1882, l'administration de l'armée comprend alors les services suivants : l'intendance, le service de santé, le génie, les poudres et salpêtres, l'artillerie.

<sup>72</sup> Rapport Bouchard, p. 16.

Si, lors de la Première Guerre mondiale et comme le rappellent tous les témoignages, les conditions de vie dans les tranchées furent extrêmement dures, la plus grande attention donnée au soutien de proximité, qu'il s'agisse de l'alimentation - avec la généralisation des cuisines roulantes et des boulangeries de campagne - ou du courrier, contribua au maintien du moral de la troupe.

## 2 - L'ADMINISTRATION INTÉRIEURE DES FORMATIONS

Depuis le 18<sup>ème</sup> siècle, chaque corps disposait d'un conseil d'administration, chargé d'assister son chef dans l'emploi des « masses » et des ressources en natures délivrées par les services.

La loi du 16 mars 1882 conforta ce dispositif. Le chef de corps et le conseil d'administration portaient solidairement la responsabilité de l'administration intérieure du régiment devant l'État.

La mise en œuvre de l'administration intérieure du corps de troupe - dans les domaines de la trésorerie, de l'administration du personnel, de l'habillement, de l'alimentation, du casernement - était confiée à des officiers du régiment faisant partie du conseil d'administration.

À partir de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, les conditions de vie des militaires s'améliorèrent nettement. Les conscrits, hébergés dans des casernes récemment construites, « *jouissent de conditions d'habitat et d'hygiène sans précédent : chauffage au poêle à charbon, installation de l'eau courante et de douches, éloignement des écuries de la chambrée [...] des mesures populaires [sont prises] comme le remplacement de la gamelle par l'assiette ou celui de la paille par le sommier. [...] les draps de lit doivent être changés tous les quinze jours. Le linge de corps, quant à lui, est renouvelé au moins une fois par semaine. Le café du matin et la prise de deux repas par jour avec une portion de viande quotidienne, sont officiellement reconnus* »<sup>73</sup>.

Les conseils d'administration furent supprimés dans l'armée de terre en 1934. Il leur était reproché de porter atteinte à « l'unicité et à la plénitude » du commandement dans les régiments, principe particulièrement fort, et aujourd'hui encore fréquemment évoqué dans l'armée de terre. L'administration intérieure du régiment restait alors placée sous la seule responsabilité du chef de corps, qui s'appuyait sur deux de ses principaux subordonnés, le chef des services administratifs et le chef des services techniques.

Dans la marine, le décret du 22 avril 1927 déjà mentionné étendit aux bâtiments de la Flotte le système du conseil d'administration qui perdura jusqu'en 1991.

<sup>73</sup> Odoul, Julien, *Histoire du statut militaire et de la concertation dans l'armée française*, p. 49.

### 3 - LES PRÉMICES DE L'UNIFICATION ADMINISTRATIVE

Si les deux guerres mondiales mirent en évidence la nécessité d'une coordination opérationnelle interarmées, il fallut attendre la réforme de 1961 pour voir l'ébauche d'une unification administrative au niveau central, avec la substitution d'un seul ministère des armées aux délégations ministérielles « terre », « marine » et « air », elles-mêmes héritières des trois ministères « d'armes ».

Le rapport au Président de la République qui accompagne le décret n° 61-306 du 5 avril 1961 fixant les attributions du ministère des armées précise qu'il s'agit, d'une part, de procéder à « *certaines regroupements administratifs et financiers* » - ce que permettra la création d'un secrétaire général pour l'administration dont l'autorité s'étendra sur « *des directions et services interarmées à compétence administrative, financière et sociale* » - d'autre part, de procéder au « *rattachement aux chefs d'état-major des services qui, dans chaque armée, assurent la vie quotidienne des troupes, c'est-à-dire de ceux qui sont chargés de l'infrastructure, du matériel et des approvisionnements* », les directeurs de ces services continuant cependant à n'être responsables de leur gestion que devant le ministre.

Cette unification constituait le préalable historique aux démarches d'interarmisation et de mise en cohérence de l'organisation et du fonctionnement administratif de chaque armée qui allaient être engagées au début des années 1990 et prendre une ampleur toute particulière au début des années 2000.

Jusque-là, les principes définis par la loi de 1882 continuaient de s'appliquer, dans un environnement assez particulier, au regard du contexte actuel. En effet :

- la majorité des militaires étaient des appelés<sup>74</sup>, ce qui permettait aux armées de disposer d'une ressource quasi gratuite et souvent de grande qualité, y compris pour la mise en œuvre des soutiens ;
- la relative brièveté du passage sous les drapeaux et les moindres exigences des Français en matière de confort - du moins jusque dans les années 1960 - permettaient de faire accepter à la troupe des conditions de vie assez rudimentaires, bien que correctes ;
- chaque armée disposant de ses propres soutiens, les services rendus étaient finalement peu critiqués car les relations ne relevaient pas d'une logique « clients - fournisseurs » ;
- les armées disposaient de procédures financières dérogatoires au droit commun - les « masses » et les « fonds d'avance »<sup>75</sup> - qui leur permettaient une certaine souplesse dans la délivrance des soutiens. De ce point de vue, la disparition de ces procédures, au début des années 2000, a compliqué l'administration des militaires.

<sup>74</sup> La professionnalisation des armées est décidée en 1996. Les derniers appelés servent sous les drapeaux jusqu'en 2001.

<sup>75</sup> Pour le paiement de la solde et des dépenses d'alimentation.

#### 4 - LES ÉVOLUTIONS DES ANNÉES 1990 ET DU DÉBUT DES ANNÉES 2000

Au début des années 1990, le plan « Armées 2000 », applicable à l'ensemble des armées et des services, devait préciser certains concepts et procéder à quelques modifications significatives<sup>76</sup>.

L'élément de base de l'administration des armées était désormais désigné sous l'appellation de « formation administrative », qui pouvait être un corps de troupe, une unité, une base ou un établissement. La responsabilité de l'administration intérieure des formations commandées par les chefs de corps, les commandants d'unités, les commandants de base et les chefs d'établissement était soulignée.

Le plan « Armées 2000 » distinguait désormais le commandement organique, en charge de la préparation des forces, du commandement opérationnel, à qui l'on en confiait l'emploi<sup>77</sup>.

Le commandement organique, c'est-à-dire la chaîne qui liait le chef d'état-major de chaque armée aux commandants des « formations administratives », avait la responsabilité de la définition et de l'expression des besoins à satisfaire en temps de paix dans tous les domaines qui concouraient au maintien en condition des forces, à la gestion et à l'administration du personnel et à l'application de la réglementation relative aux conditions de vie.

Si une même autorité pouvait exercer un commandement organique et un commandement opérationnel, l'idée était bien de les différencier, ce qui constituait une modification majeure au dispositif appliqué depuis l'adoption de la loi de 1882.

Ces nouveaux concepts étaient particulièrement adaptés au contexte géostratégique de l'après guerre froide, qui allait voir se multiplier les opérations extérieures et l'engagement de forces structurées non plus selon l'organisation du temps de paix, mais en fonction de besoins opérationnels circonstanciels.

<sup>76</sup> La traduction réglementaire du plan Armées 2000 prit la forme de plusieurs décrets en date du 14 juillet 1991, parmi lesquels le décret n° 91-668 relatif au commandement dans les armées, le décret n° 91-669 portant organisation générale des services de soutien et de l'administration au sein des armées et de la gendarmerie et quatre décrets portant chacun organisation générale de chacune des forces armées.

<sup>77</sup> Cette distinction reste valable aujourd'hui.

L'organisation générale des services de soutien et de l'administration au sein des armées et de la gendarmerie était unifiée. Les services de soutien<sup>78</sup>, dont la mission restait de satisfaire les besoins des forces armées, continuaient d'être subordonnés au commandement de chacune d'elles, et les directeurs de service d'être responsables de leur administration seulement devant le ministre.

Chaque armée déclinait cependant ces principes de façon différente, en tenant compte de son histoire et de ses spécificités.

---

<sup>78</sup> Pour l'armée de terre : le commissariat de l'armée de terre, le matériel, les transmissions, le génie. Pour la marine : le commissariat de la marine, le service de l'aéronautique navale, le service des travaux immobiliers et maritimes, le service hydrographique et océanographique de la marine. Pour l'armée de l'air : le service du commissariat de l'air, le service du matériel de l'armée de l'air, le service de l'infrastructure de l'air. A ces services d'armée s'ajoutaient des services interarmées : le service de santé des armées, le service des essences des armées.

## **ANNEXE 7**

# **L'ORGANISATION DES BASES DE DÉFENSE**

## ANNEXE 7

## L'ORGANISATION DES BASES DE DÉFENSE

1 - LES TEXTES (AU 1<sup>er</sup> MARS 2014)

- arrêté du 29 novembre 2010 portant création et organisation des bases de défense et fixant les attributions des commandants des bases de défense (modification prévue en 2014) ;
- instruction n° 398/DEF/EMA/SC-SOUT relative à l'organisation et au fonctionnement des bases de défense du 17 décembre 2010 (modification prévue en 2014) ;
- arrêté du 9 mars 2011 portant création et organisation des états-majors de soutien défense (abrogation prévue en 2014) ;
- instruction n° 234/DEF/EMA/SC-SOUT - n° 1477/DEF/SGA relative à l'organisation et au fonctionnement des états-majors de soutien défense du 25 juillet 2011 (abrogation prévue en 2014).

## 2 - LE DISPOSITIF

## 2.1 - GÉNÉRALITÉS

*« La base de défense (BdD) est une aire géographique regroupant dans son périmètre l'ensemble des formations et organismes du ministère de la défense, dont les soutiens délivrés par les directions et services du ministère sont coordonnés localement, et dont l'administration générale et le soutien commun (AGSC)<sup>79</sup> sont exercés de manière mutualisée par un groupement de soutien de base de défense (GSBdD) [...].*

*Pour chaque BdD, le chef d'état-major des armées (CEMA) désigne un commandant de bases de défense (COMBdD), placé sous l'autorité du sous-chef soutien de l'état-major des armées et qui reçoit l'appellation de commandant interarmées du soutien (EMA/SC-SOUT-COMIAS). Le COMBdD est responsable de l'AGSC délivrés par les GSBdD aux formations et organismes du ministère de la défense localisés dans sa zone de responsabilité [...].*

*[...] Le COMBdD [...] sollicite, le cas échéant, pour des arbitrages spécifiques, l'échelon supérieur approprié dans la chaîne de soutien par les BdD [état-major de soutien défense (EMSD), (CPCS)].*

---

<sup>79</sup> Cf. schéma du paragraphe 2.4.

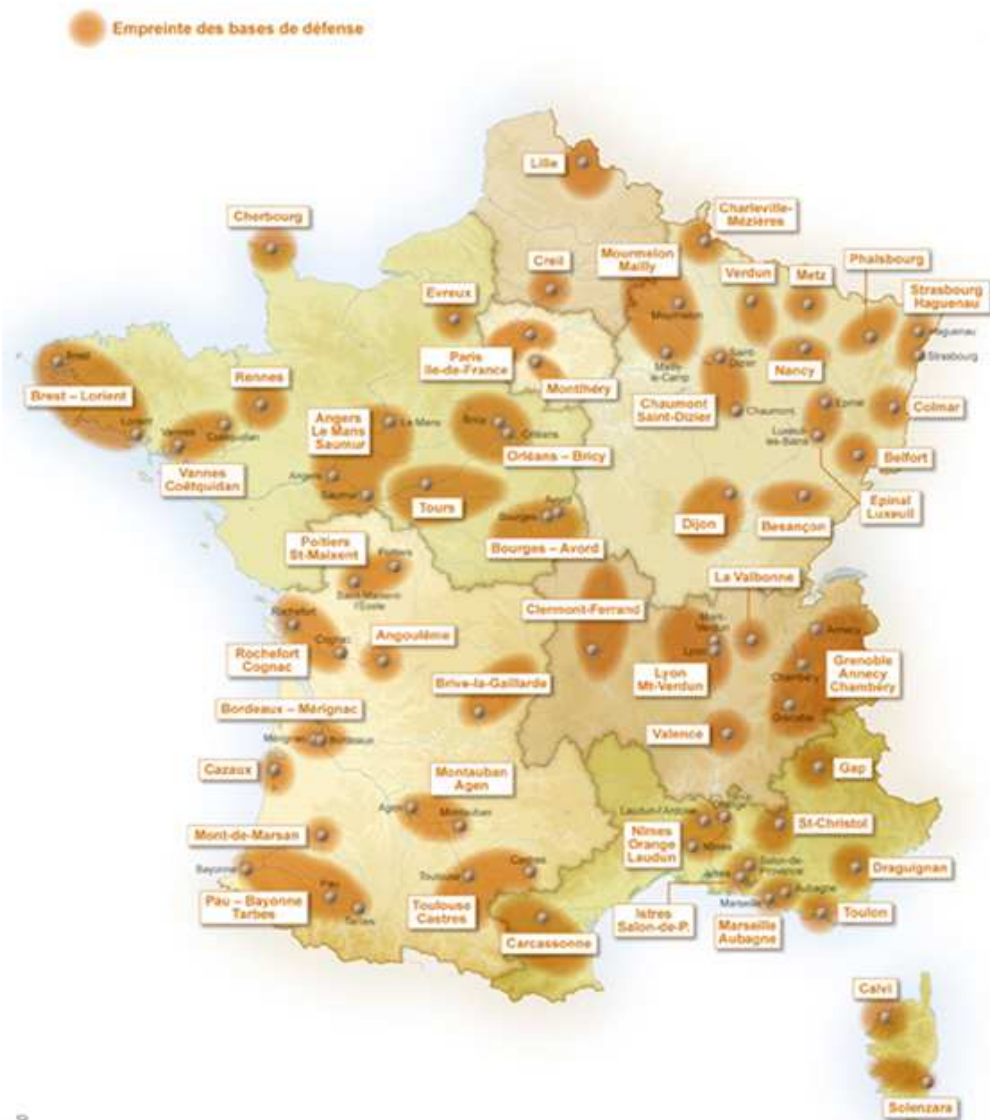


*[Il] est responsable de la coordination et de l'arbitrage local des soutiens spécialisés interarmées dépendant des service de santé des armées (SSA), service des essences des armées (SEA), direction des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information de la défense (DIRISI), service du commissariat des armées (SCA), service interarmées des munitions (SIMu), aumôneries militaires et des services ministériels : service d'infrastructure de la défense (SID), action sociale des armées (ASA), direction de la mémoire du patrimoine et des archives (DMPA) à l'exclusion des soutiens spécifiques de milieu (aéronautique, naval, terrestre) ».*

*(Instruction n° 398/DEF/EMA/SC-SOUT relative à l'organisation et au fonctionnement des bases de défense du 17 décembre 2010, extraits).*

## 2.2 - CARTE DES BASES DE DÉFENSE

## Bases de défense



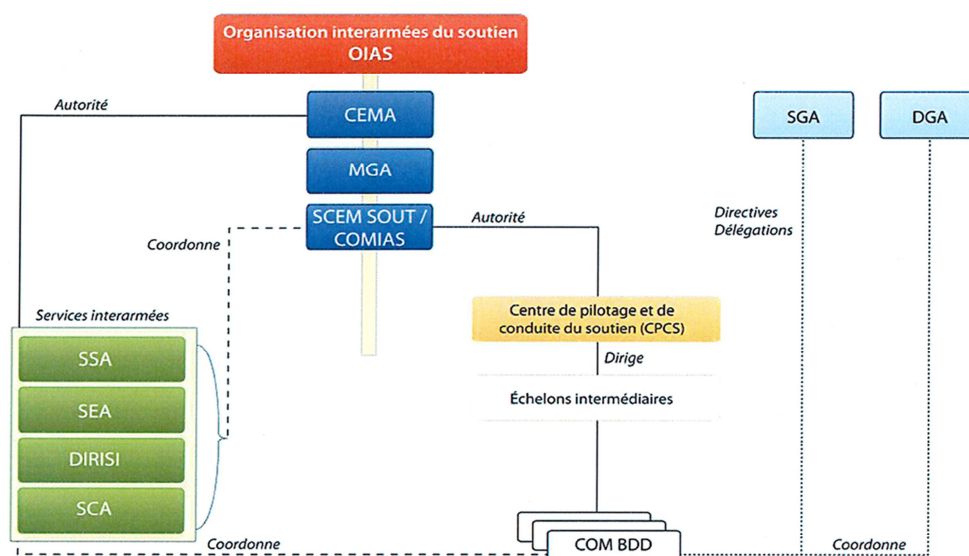
Agence I&D - 17 mai 2010

Source : EMA

## LISTES DES BASES DE DÉFENSE OUTRE-MER ET À L'ÉTRANGER

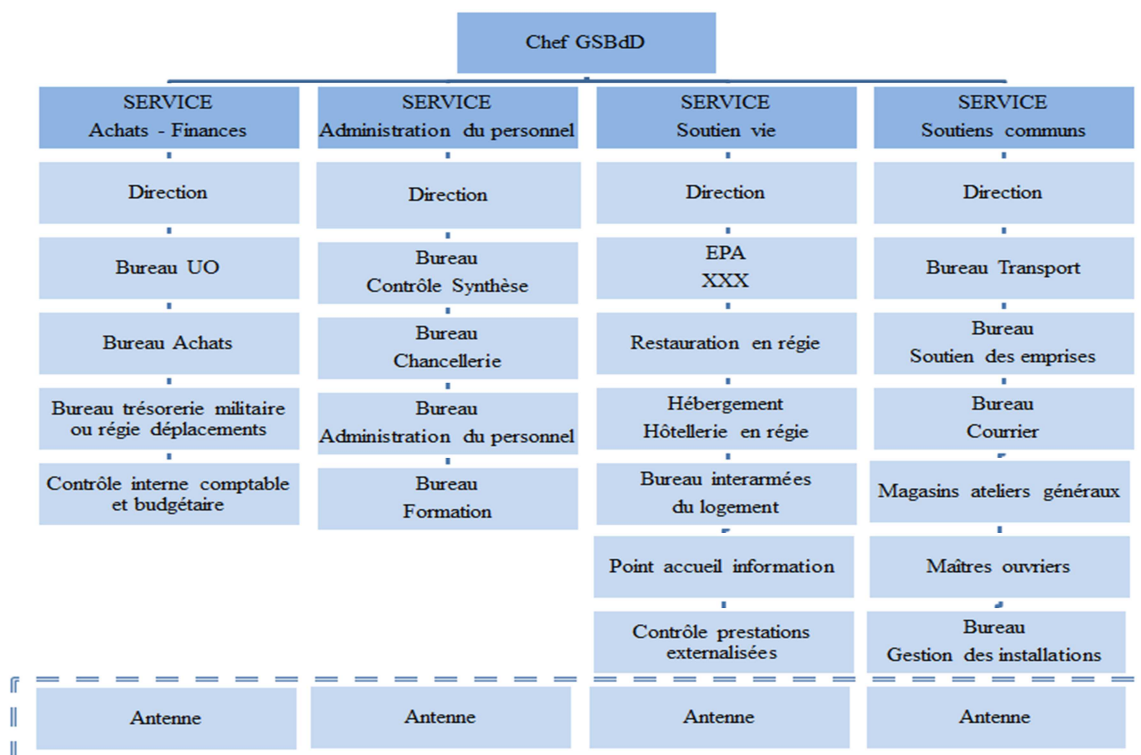
- Antilles
- Djibouti
- Émirats Arabes Unis
- Gabon
- Guyane
- La Réunion-Mayotte
- Nouvelle-Calédonie
- Polynésie française
- Sénégal

## 2.3 - ORGANISATION GÉNÉRALE DU SOUTIEN



Source: EMA.

## 2.4 - ORGANISATION GÉNÉRALE DES GROUPEMENTS DE SOUTIEN DES BASES DE DÉFENSE



Source : Instruction n° 398/DEF/EMA/SC-SOUT relative à l'organisation et au fonctionnement des bases de défense du 17 décembre 2010.

### 3 - FOCUS SUR LA FONCTION « RESSOURCES HUMAINES »

La création des bases de défense s'est accompagnée d'une réorganisation en profondeur de la fonction « ressources humaines ». Elle fait aujourd'hui intervenir plusieurs structures relevant de trois chaînes hiérarchiques différentes :

- la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD), placée sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration (SGA) ;
- la direction des ressources humaines (DRH) et les formations embasées relevant organiquement de chaque armée et service ;
- les GSBdD et le service du commissariat des armées (SCA), placés sous l'autorité du CEMA.

La DRH-MD a, au niveau ministériel, la responsabilité de la conduite de la politique des ressources humaines. Elle est l'héritière de la direction de la fonction « personnel ». Elle élabore les projets de textes législatifs et réglementaires qui définissent les droits et les obligations des militaires et traite ainsi des statuts, de la rémunération, des droits individuels, des pensions, de la protection sociale, de la reconversion et de la couverture des risques. Elle assure également le pilotage des systèmes d'information ministériels des ressources humaines, et notamment de solde. Elle assure donc un rôle essentiel en matière de définition de la condition militaire.

Les DRH d'armée ou de service gèrent les ressources humaines nécessaires à la réalisation de la stratégie de leur organisation. Ce sont elles qui prennent les décisions dans les domaines du recrutement, de l'avancement, de la mobilité, de la notation, de la discipline, des récompenses, des renouvellements des contrats, ou qui les délèguent<sup>80</sup> aux commandants des formations. Dans tous les cas, elles veillent à l'application à l'ensemble du personnel militaire qu'elles administrent, des textes législatifs et réglementaires élaborés par la DRH-MD.

En fonction des directives et des délégations émises par les DRH d'armée, les commandants des formations embasées décident de certains actes de gestion, directement liés à l'exercice du commandement, souvent désignés par l'expression « RH de commandement ». Ils disposent pour les aider d'une cellule dédiée, composée de quelques personnes : « référent RH » des régiments de l'armée de terre, « service gestion synthèse » des bases aériennes, « délégué administratif » à bord des bâtiments de la marine. Au sein des unités élémentaires des régiments de l'armée de terre et à bord des bâtiments, un « gestionnaire comptable » intervient principalement pour assurer le suivi de l'activité du personnel.

Le service d'administration du personnel (SAP) de chaque GSBdD a pour mission, en particulier, de préparer et d'assurer l'exécution administrative des décisions prises par les commandants des formations embasées en éditant des formulaires, en saisissant des données dans les SIRH de chaque armée, en

<sup>80</sup> Ces délégations diffèrent d'une armée à l'autre et varient selon qu'elles s'appliquent aux militaires du rang, aux sous-officiers ou aux officiers.

archivant la documentation et en gérant des données individuelles. Le SAP joue aussi un rôle de conseil de proximité aux militaires soutenus et au commandement. Lorsqu'elles existent, des antennes locales se concentrent sur l'accueil des militaires, c'est-à-dire le conseil, la constitution de dossiers, la notification de décisions aux intéressés. Le service d'administration du personnel joue ainsi un rôle « notarial », auparavant assuré au sein même des formations.

Le SCA intervient quant à lui comme opérateur chargé du paiement de la solde, des frais de déplacement et de changement de résidence.

Au niveau local, les processus de gestion et d'administration des ressources humaines sont donc répartis entre les formations et le GSBdD. La répartition des tâches entre les acteurs est définie dans des mémentos d'armée qui présentent l'intérêt d'une clarification des rôles mais soulignent aussi l'absence d'harmonisation interarmées.



## **ANNEXE 8**

### **L'INDICATEUR DE MESURE DU MORAL**

## ANNEXE 8

**L'INDICATEUR DE MESURE DU MORAL**

Depuis 2005, une mesure du moral est effectuée semestriellement auprès d'un échantillon de personnels civils et militaires de chaque armée et service (armée de terre, marine, armée de l'air, service de santé, service des essences, SGA<sup>81</sup>). Le personnel interrogé renseigne un questionnaire qui est ensuite analysé par les DRH d'armée et de service. Les données font l'objet d'une validation des chefs d'état-major et directeurs de service. L'indicateur est décliné par armées et services et par catégories de personnel (militaire/civil et officiers/sous-officiers/militaires du rang).

Jusqu'en 2010, l'indicateur de mesure du moral était calculé dans les armées et les services selon des méthodes proches mais parfois différentes.

Pour remédier à ces lacunes et éviter toute distorsion dans l'interprétation des mesures, un travail d'harmonisation a été conduit. Les travaux de consultation des responsables de la mise en œuvre de cet indicateur et de leurs autorités hiérarchiques ont permis d'aboutir à un indicateur I2M dit rénové (I2Mr).

La méthodologie de calcul de l'I2Mr est donc la suivante (source : mission d'aide au pilotage) :

- un même processus d'échantillonnage : détermination des effectifs de répondants par catégories au sein d'une formation selon la méthode dite de Bernoulli. La procédure de tirage au sort, définie par chaque armée/service, doit permettre une représentation juste de la population sondée. Pour des raisons liées à ses effectifs (taille critique des différentes catégories de personnel) le service des essences utilise un mode de calcul adapté.
- un questionnaire identique constitué de 31 dimensions, classées comme suit :

Conditions de travail	Conditions de vie	Parcours professionnel	Environnement
<ul style="list-style-type: none"> <li>– alimentation</li> <li>– moyens matériels</li> <li>– moyens humains</li> <li>– charge de travail</li> <li>– disponibilité</li> <li>– efficacité</li> <li>– utilité</li> <li>– responsabilités</li> <li>– intérêt</li> <li>– conditions physiques</li> <li>– cohésion</li> <li>– relations avec les supérieurs</li> <li>– reconnaissance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– logement</li> <li>– rémunération</li> <li>– loisirs</li> <li>– vie privée / professionnelle</li> <li>– affectation</li> <li>– soutien social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– formation</li> <li>– progression</li> <li>– reconversion</li> <li>– notation</li> <li>– mobilité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– expression</li> <li>– communication interne</li> <li>– communication externe</li> <li>– concertation</li> <li>– lien avec la Nation</li> <li>– évolutions actuelles</li> <li>– intégration</li> </ul>

<sup>81</sup> SGA : une fois par an uniquement. La gendarmerie ne participe plus au sondage.



- une même quantification des dimensions et pondération de l'importance de celles-ci pour chaque répondant (afin de relativiser la satisfaction par l'importance) : à chacune des dimensions correspond une note de satisfaction, sur une échelle de 1 (très insatisfaisant) à 6 (très satisfaisant) plus un item « non concerné », et un critère d'importance, de 1 (pas du tout important) à 6 (très important). De la sorte, la satisfaction relevée dans une dimension est relativisée par l'importance qu'accorde le répondant à cette dimension. Afin de conserver le même coefficient multiplicateur de 1,5 entre chaque niveau d'importance, les coefficients de pondération sont les suivants :

Importance = 1 → pondération de 1 (la note de satisfaction est multipliée par 1)

Importance = 2 → pondération de 1,5 (la note de satisfaction est multipliée par 1,5)

Importance = 3 → pondération de 2,2 ...

Importance = 4 → pondération de 3,4

Importance = 5 → pondération de 5

Importance = 6 → pondération de 7,6

Non concerné → pondération de 0

La moyenne arithmétique des satisfactions pondérées donne la note globale du moral. Cette moyenne fait l'objet d'une conversion<sup>82</sup> de la mesure de 1 à 6 en une note de 1 à 10.

---

<sup>82</sup> Formule utilisée :  $((N-1) * 9/5) + 1$ , avec N = moyenne pondérée sur un intervalle de 1 à 6.

**Questionnaire de l'I2M** (source : mission d'aide au pilotage) :

Pour chaque dimension présentée dans la colonne 1, donnez votre note d'appréciation dans la colonne 2, entre 1 (très insatisfait) à 6 (très satisfait) ou 0 si vous n'êtes pas concerné (pas de chiffre avec une virgule).

0	1	2	3	4	5	6
Non concerné	Très insatisfait	insatisfait	Plutôt insatisfait	Plutôt satisfait	Satisfait	Très satisfait

Dans la colonne 3, précisez l'importance de chaque dimension sur votre moral, entre 1 (pas du tout important) à 6 (très important) (pas de chiffre avec une virgule).

1	2	3	4	5	6
Pas du tout important	Pas important	Plutôt pas important	Plutôt important	Important	Très important

	Dimension du moral	Satis. (0 à 6)	Imp. (1 à 6)			
1	Les possibilités et aides au logement ou à l'hébergement					
2	Votre rémunération (solde, traitement, primes et indemnités)					
3	Les possibilités de loisirs (moyens mis à disposition, foyers, clubs et associations)					
4	Votre alimentation au travail					
5	Le soutien social proposé par l'institution (aides financières, CESU, prestations IGeSA, garde d'enfant, aide à l'emploi du conjoint, mutuelle...)					
6	Vos conditions de travail en termes de moyens matériels (qualité, mise à disposition, volume)					
7	Vos conditions de travail en termes de moyens humains (effectifs, qualifications, motivation, présence)					
8	Votre charge de travail					
9	La disponibilité qui vous est demandée (astreintes, gardes, horaires décalés...)					
10	L'efficacité de votre unité ou service (préparation de la mission collective, mise en œuvre, atteinte des objectifs, capacité opérationnelle...)					
11	La formation dont vous avez fait ou pourrez vous faire bénéficier l'institution (formation initiale, complémentaire, continue, préparation aux examens et concours)					
12	L'utilité de votre travail					
13	Les responsabilités que vous exercez					
14	L'intérêt de votre travail					
15	La conciliation de votre vie privée et de votre vie professionnelle					
16	Vos conditions physiques de travail (nuisances, hygiène, pénibilité, sécurité)					
17	Vos possibilités de progression professionnelle (avancement, promotion, intégration ou titularisation, information)					
18	Vos possibilités de reconversion (compte-tenu de vos compétences, du dispositif de soutien et de placement, des aides au départ...)					
19	Votre notation					
20	Votre affectation géographique actuelle (bassin d'emploi pour votre conjoint, scolarisation des enfants, climat, loisirs, moyens de transport...)					
21	Votre mobilité géographique (fréquence des mutations, prise en compte de vos souhaits...)					
22	La communication interne (circulation de l'information au sein de l'institution)					
23	La communication externe (vers le monde extérieur à la Défense)					
24	Vos possibilités d'expression au sein de votre unité ou service					
25	Le dispositif de concertation (dispositif local, national, présidents de catégorie, dialogue social pour le personnel civil, conseil de la fonction militaire...)					
26	La cohésion au sein de votre unité ou service (ambiance, solidarité...)					
27	Les relations avec vos supérieurs					
28	La reconnaissance de votre travail					
29	L'image de l'armée ou service dans la société					
30	Les évolutions actuelles que connaît l'armée ou service (objectifs, lisibilité, rythme)					
31	Aujourd'hui, votre adhésion aux valeurs et votre fierté d'appartenir à (armée ou service) vous paraissent [notez entre 1 (très faibles) à 6 (très fortes), comme précisé ci-dessous] :					
	1	2	3	4	5	6
	Très faibles	Faibles	Plutôt faibles	Plutôt fortes	Fortes	Très fortes

Dans les mois à venir, pensez-vous que votre moral va :

1	2	3	4	5	6	7	RÉPONSE
Se dégrader nettement	Se dégrader	Plutôt se dégrader	Rester stable	Plutôt s'améliorer	S'améliorer	S'améliorer nettement	

Vous pouvez inscrire ci-après vos remarques complémentaires, si vous le souhaitez :

### Notice de calcul de l'I2M (source : mission d'aide au pilotage)

La présente fiche a pour objet de décrire la méthode de détermination des différentes mesures du moral.

#### Liste des mesures

1. Note du moral d'une catégorie de personnel relevant d'une armée ou d'un service.
2. Note du moral du personnel d'une armée ou d'un service.
3. Notes de satisfaction d'une catégorie de personnel pour chacune des dimensions du sondage.
4. Niveaux d'importance attribués à une dimension pour une catégorie de personnel.

#### Méthode de détermination des mesures du moral

L'I2M est calculé à partir des résultats d'un sondage effectué auprès d'un échantillon de la population.

La taille de l'échantillon théorique est déterminée suivant la loi normale centrée réduite :

$$n = \frac{1,96^2 \cdot N}{[1,96^2 + e^2 \cdot (N - 1)]}$$

n : taille de l'échantillon sollicité

N : effectif réalisé

e : intervalle de confiance (8 %)

La taille réelle de l'échantillon à sonder est égale à la taille de l'échantillon théorique multipliée par un facteur significatif d'un taux estimé du taux de réponses. Par exemple, si on compte sur un taux de réponse de 50 %, la taille de l'échantillon à sonder doit être égale à 2 fois la taille de l'échantillon théorique.

Le sondage comprend 31 dimensions auquel le personnel répond, pour chacune des dimensions, par 2 notes comprises entre 0 et 6 :

- une note individuelle de satisfaction :

0	1	2	3	4	5	6
Non concerné	Très insatisfait	Insatisfait	Plutôt insatisfait	Plutôt satisfait	Satisfait	Très satisfait

- un niveau d'importance :

1	2	3	4	5	6
Pas du tout important	Pas important	Plutôt pas important	Plutôt important	Important	Très important

La détermination des notes est effectuée selon la procédure décrite ci-après :  
Il est calculé un coefficient de pondération CP par dimension et par individu selon la formule suivante :

$$CP = 1,5^{(\text{Importance}-1)} \text{ ou } CP = 0,6639.\exp^{(0,4054. \text{Importance})}$$

Tableau de correspondance entre niveau d'importance et CP :

Importance	CP
1	1
2	1,5
3	2,25
4	3,37
5	5,06
6	7,59

La note du moral pour un individu est obtenue en effectuant la moyenne des notes de satisfaction des 31 dimensions pondérées par les CP correspondants.

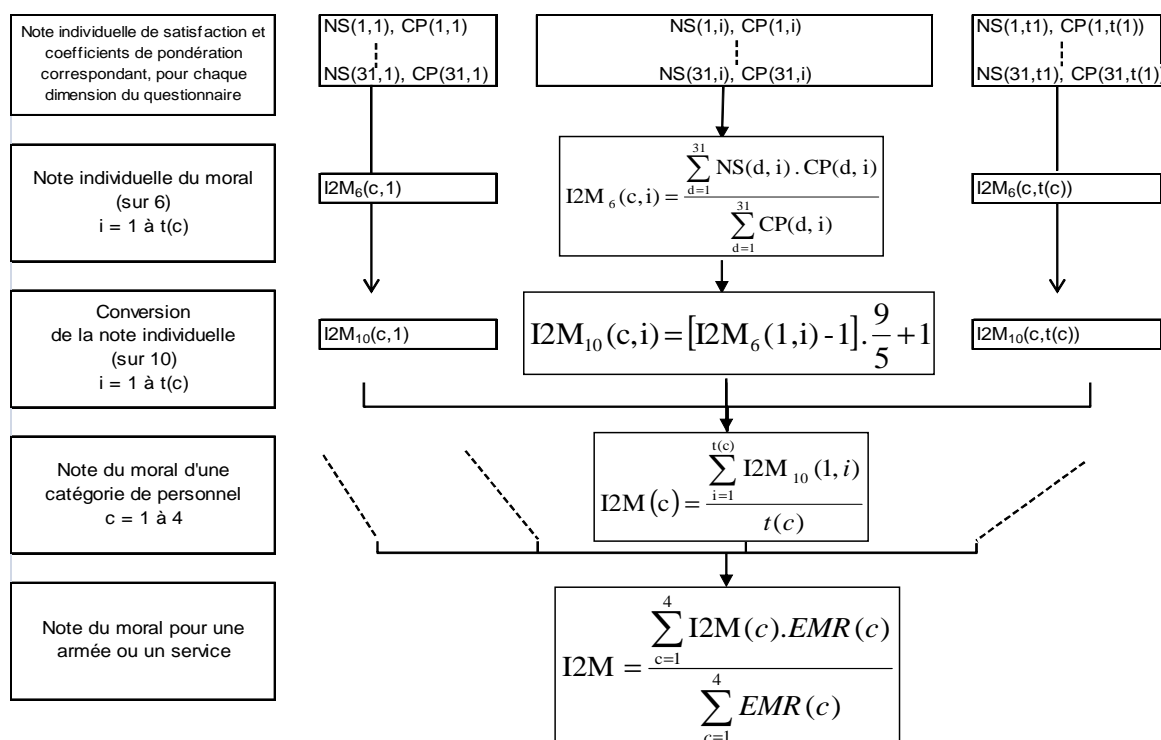
La note ainsi obtenue est convertie en note sur 10, par la formule suivante :

$$y = (x - 1) \cdot \frac{9}{5} + 1$$

La note du moral pour une catégorie donnée est obtenue en effectuant la moyenne arithmétique des notes individuelles.

Enfin, la note globale du moral du personnel d'une armée ou d'un service est réalisée en effectuant la moyenne des notes des 4 catégories pondérée par les effectifs spécifiques à chaque catégorie.

Le processus est détaillé ci-après :



### Principales définitions

- Désignation des catégories de personnel :  $c$ ,  $c = 1 \text{ à } 4$  (officiers, sous-officiers, militaires du rang, personnel civil).
- Taille de l'échantillon (réponses) d'une catégorie de personnel :  $t(c)$
- Effectif réalisé de la catégorie :  $EMR(c)$
- Désignation d'un individu dans une catégorie donnée :  $i = 0 \text{ à } t(c)$
- Dimensions du questionnaire :  $d = 1 \text{ et } 31$ .
- Note individuelle de satisfaction d'une dimension :  $NS(d,p)$
- Niveau d'importance d'une dimension pour un personnel :  $NI(d,p)$
- Coefficient de pondération d'une dimension :  $CP(d,p)$  peut être égal à  $1 - 1,5 - 2,25 - 3,37 - 5,06 - 7,59$

### Détermination des notes de satisfaction et niveaux d'importance d'une dimension pour une catégorie de personnel d'une armée ou service

$$Note \text{ de satisfaction } (c,d) = \frac{\sum_{p=1}^{t(c)} NS(d,p)}{t(c)}$$

$$\text{Niveau d'importance } (c,d) = \frac{\sum_{p=1}^{t(c)} NI(d,p)}{t(c)}$$

**Les graphiques qui suivent ont été réalisés par le HCECM à partir des indices de satisfaction recueillis par la MAP auprès des armées et services entre 2010 et 2013.**

Sur les 31 dimensions utilisées par la MAP pour mesurer le moral des militaires, le HCECM a extrait 11 dimensions en rapport avec l'administration des militaires à savoir :

- l'alimentation au travail,
- les aides au logement ou à l'hébergement,
- la rémunération (solde, primes, indemnités),
- les possibilités de loisirs (moyens, foyers, clubs, associations),
- l'affectation géographique,
- le soutien social (aides financières, IGeSA, aide à l'emploi du conjoint),
- la formation,
- la progression professionnelle,
- les possibilités de reconversion,
- la notation,
- la mobilité géographique.

### **Vue d'ensemble**

Des synthèses élaborées par la MAP, on peut tirer les éléments suivants :

Sur la période étudiée, le moral de toutes les catégories de personnel est impacté négativement par la rapidité des réformes et les déflations de personnel associées.

Les officiers et les sous-officiers sont plus particulièrement préoccupés par la mise en place des GSBdD qui matérialise la rupture entre le monde opérationnel et le soutien dont la dégradation est constatée. En 2013, la dégradation générale du soutien, le manque de moyens matériels, financiers et humains font craindre aux officiers et aux sous-officiers de ne pas pouvoir entretenir correctement leur outil de travail et leur donne le sentiment de s'éloigner de leur cœur de métier voire d'affaiblir leur rôle d'encadrement.

Les officiers marinières déclarent déployer plus d'énergie pour obtenir des résultats jugés modestes. Les sous-officiers de l'armée de terre font le même constat et ajoutent que la charge de travail laisse moins de place aux relations humaines et peut parfois altérer l'esprit de cohésion.

Pour les officiers, les conséquences négatives de la difficile mise en place de la réforme occultent les bénéfices pouvant en être tirés à long terme. L'accumulation des changements organisationnels, culturels et statutaires et leurs conséquences sur la lisibilité des fins de parcours professionnels pèsent aussi sur leur moral.

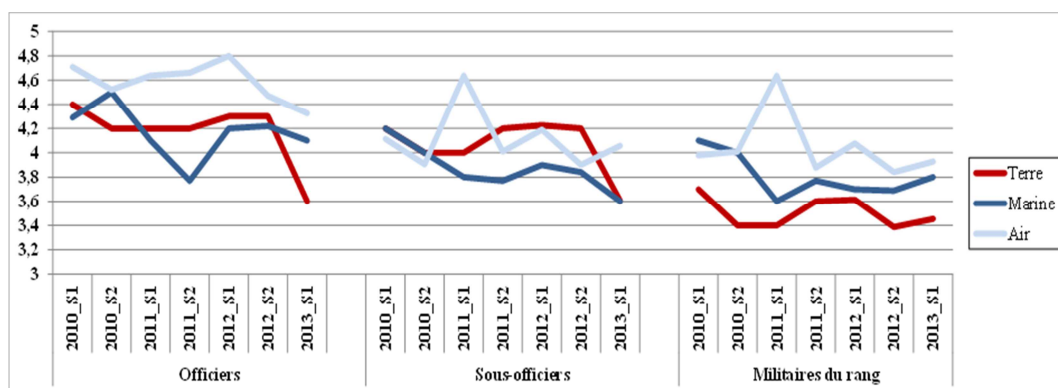
Cependant, le moral des militaires semble être apprécié de manière plus positive lors des très fortes sollicitations opérationnelles (Harmattan au deuxième semestre 2011 pour la marine, Serval en 2013 pour l'armée de terre) et à l'occasion de l'arrivée de nouveaux matériels majeurs.

Entre 2010 et 2013, les militaires du rang apprécient positivement leur emploi et l'accent mis sur les possibilités d'accéder aux catégories supérieures mais considèrent les contraintes du métier (mobilité, disponibilité...) insuffisamment compensées par la rémunération.

Le Haut Comité a été frappé par les différents profils de courbes suivant les armées et sur certaines fluctuations importantes. Ceci pose la question de la sensibilité de cet indicateur et incite à la prudence sur les interprétations qui peuvent en être données.

## Les conditions de travail

### *L'alimentation au travail*

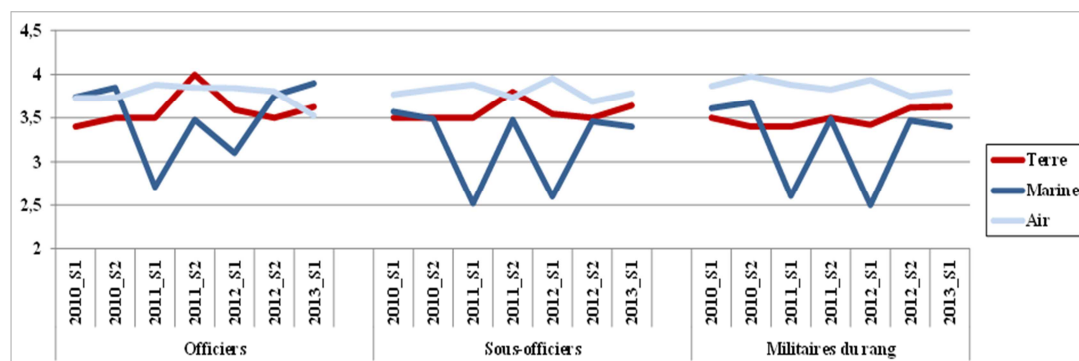


Source : Indice de satisfaction de l'I2M – Éditions successives 2010-2013.

Le taux de satisfaction dans le domaine de l'alimentation est relativement élevé (jusqu'à 4,8/6) mais varie fortement d'une armée à l'autre et d'un semestre à l'autre. Les variations s'expliquent essentiellement par les difficultés de la fonction restauration hébergement hôtellerie et loisirs (R2HL) à maintenir la qualité des repas suite à la baisse de l'allocation versée, la diminution des budgets qui gêne la rénovation des infrastructures et le renouvellement du matériel de restauration collective et enfin les dysfonctionnements récurrents du logiciel de l'armée de terre système informatisé de gestion des cercles-mess - nouvelle génération (SIGMESS NG) qui perturbent la fluidité du passage en chaîne.

## Les conditions de vie

### Les aides au logement ou à l'hébergement



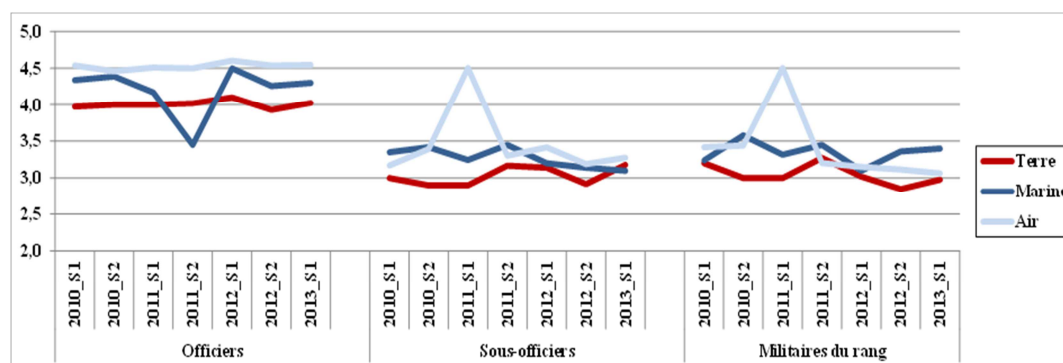
Source : Indice de satisfaction de l'I2M – Éditions successives 2010-2013.

L'accès à un logement familial et les aides associées ainsi que la qualité des hébergements sur les bases sont sources d'insatisfaction permanente.

Dans certaines zones comme Toulon les parcs de logements sont vieillissants et sous-dimensionnés par rapport à la demande.

Le taux de satisfaction de la marine est particulièrement faible avec des cotations pouvant descendre à 2,5/6.

### La rémunération (solde, primes, indemnités)



Source : Indice de satisfaction de l'I2M – Éditions successives 2010-2013.

Pour les officiers des trois armées, la rémunération est globalement une source de satisfaction (cotation de 3,5 à 4,6/6).

Malgré la revalorisation des grilles indiciaires de certaines catégories de personnel en novembre 2011 (dernière tranche), la rémunération est le principal domaine de préoccupation des sous-officiers et des militaires du rang, au regard du coût de la vie.

Certains, notamment les marins, ont le sentiment d'être exclus des revalorisations et s'interrogent sur le contenu et l'application du chantier relatif à la refondation du système indemnitaire.

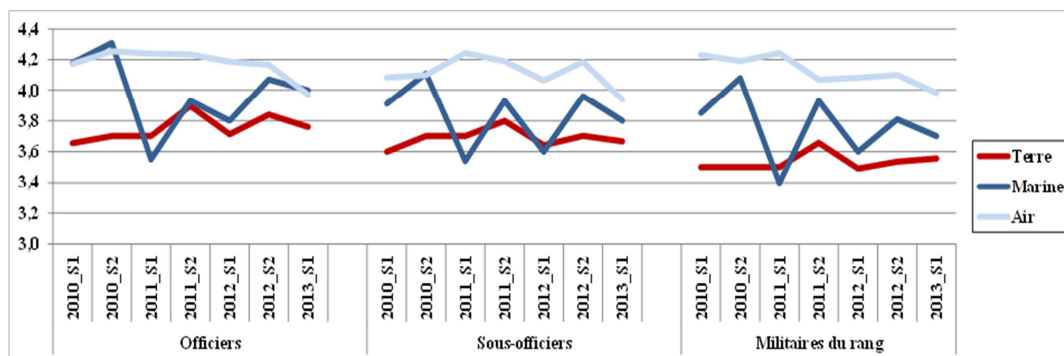


La médiatisation des dysfonctionnements de LOUVOIS qui touchent l'armée de terre et la marine (deuxième semestre 2011 - premier semestre 2012) marque les esprits et nourrit des inquiétudes déjà fortes dans ce domaine.

La prise en compte du problème LOUVOIS par le ministre de la défense a été favorablement accueillie et tire légèrement le moral vers le haut.

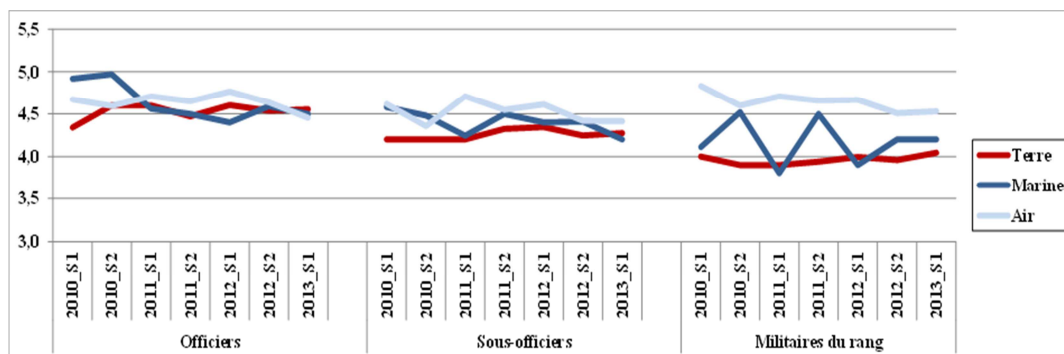
Les inquiétudes persistent fin 2012 notamment chez les militaires du rang de l'armée de l'air qui constatent une différence de solde insuffisante entre les plus jeunes et les plus anciens.

### *Les possibilités de loisirs (moyens, foyers, clubs, associations)*



Source : Indice de satisfaction de l'I2M – Éditions successives 2010-2013.

### *L'affectation géographique*

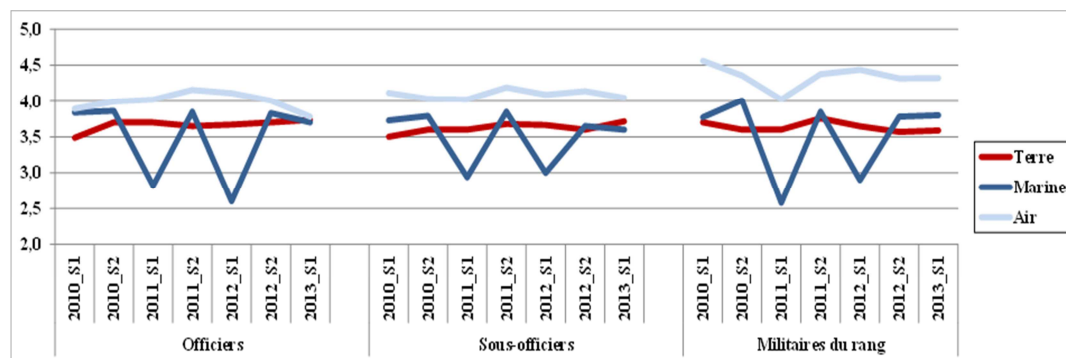


Source : Indice de satisfaction de l'I2M – Éditions successives 2010-2013.

Un des principaux motifs de satisfaction du personnel de l'armée de terre et de l'armée de l'air se rapporte au lieu géographique d'exercice de son métier.

Les cotations de la marine fluctuent à la baisse à partir de 2011 surtout chez les équipages qui évoquent de plus en plus de difficultés à concilier vie professionnelle et vie familiale.

***Le soutien social (aides financières, Institut de gestion sociale des armées (IGeSA), aide à l'emploi du conjoint)***

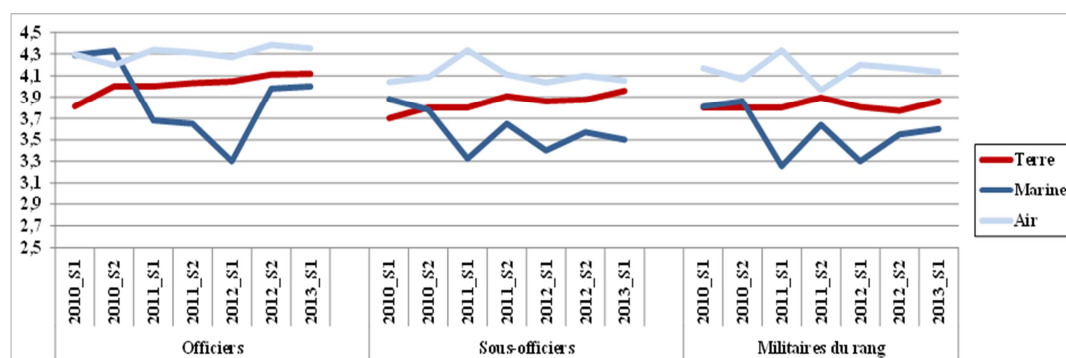


Source : Indice de satisfaction de l'I2M – Éditions successives 2010-2013.

L'aide à l'emploi du conjoint est une des difficultés majeures soulignées par le personnel de la marine au moment des mutations.

**Le parcours professionnel**

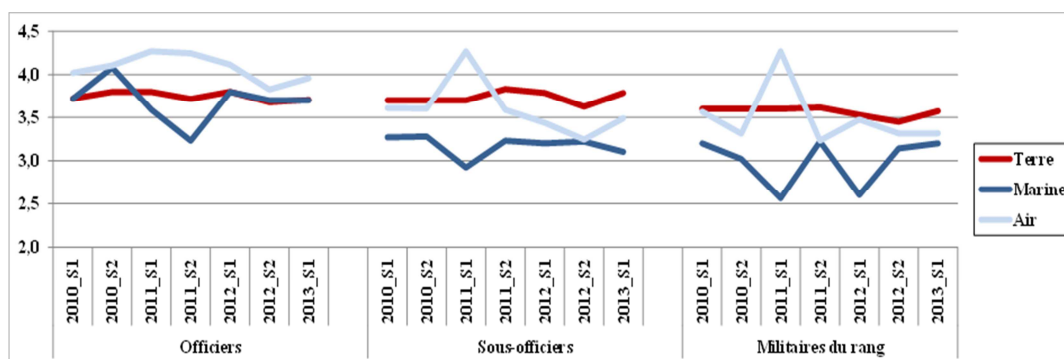
***La formation***



Source : Indice de satisfaction de l'I2M – Éditions successives 2010-2013.

La formation des jeunes marins qui revient traditionnellement aux officiers et aux officiers marins devient une mission de plus en plus contraignante. Les officiers marins constatent par ailleurs un besoin croissant des plus jeunes dans ce domaine.

### La progression professionnelle



Source : Indice de satisfaction de l'I2M – Éditions successives 2010-2013.

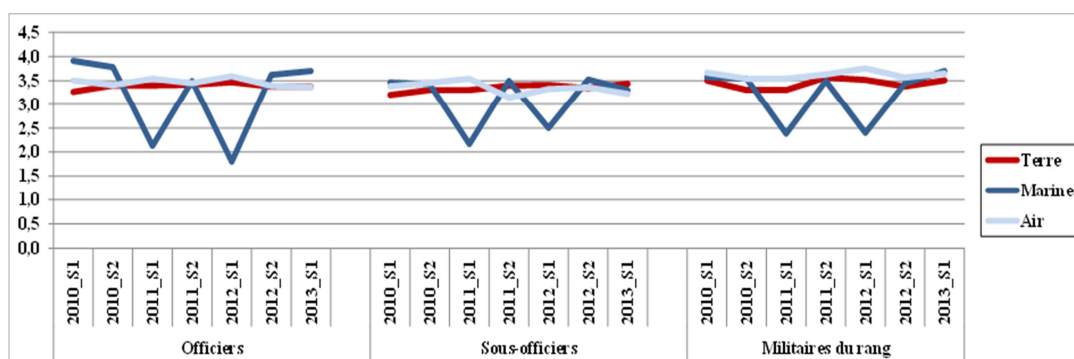
La motivation du personnel est freinée par la perception des réformes, y compris la réforme des retraites qui a modifié la physionomie des parcours professionnels. Ils posent un regard anxieux sur leur avenir professionnel.

Les perspectives d'avancement et de carrière des officiers sont jugées trop réduites et trop liées à la réussite à l'école de guerre, au recrutement et au corps d'appartenance.

Les officiers mariniers et les équipages sont inquiets quant à leur avenir professionnel au sein de la marine. Leur progression professionnelle est d'ailleurs la source majeure d'insatisfaction (proche de 2,5) en raison de sa lenteur et de conditions d'accès aux cours sélectives.

Dans l'armée de terre, les nouveaux parcours professionnels (militaires du rang principalement) influent positivement sur l'état d'esprit du personnel.

### Les possibilités de reconversion

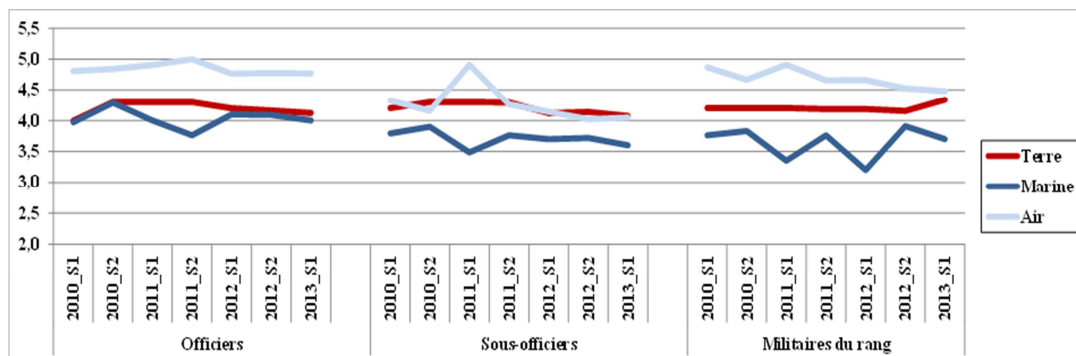


Source : Indice de satisfaction de l'I2M – Éditions successives 2010-2013.

Les possibilités de reconversion ne sont pas perçues favorablement (1,8 à 3,6).

Toutes les catégories de personnel sont préoccupées par l'avenir de l'institution et son image dans la société civile qui pourraient gêner leur reconversion.

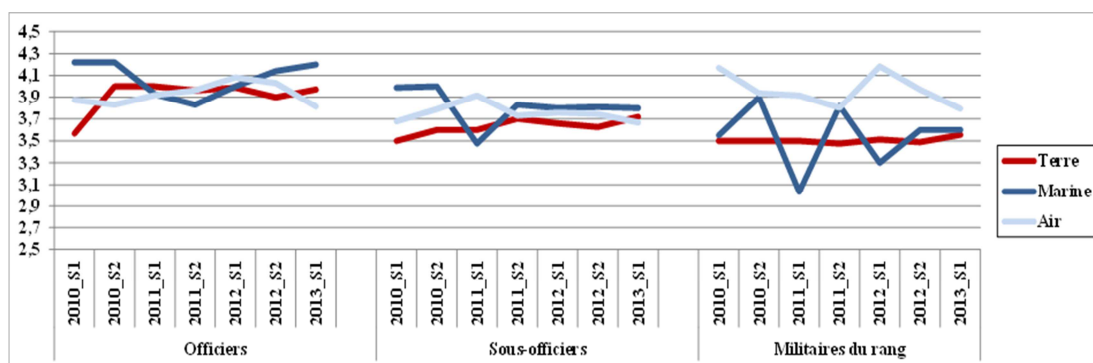
### La notation



Source : Indice de satisfaction de l'I2M – Éditions successives 2010-2013.

Les sous-officiers et les militaires du rang sont sensibles à la mise en place, en 2012, du système de notation interarmées.

### La mobilité géographique



Source : Indice de satisfaction de l'I2M – Éditions successives 2010-2013.

La mobilité géographique est acceptée mais représente une contrainte de plus en plus forte pour toutes les catégories compte tenu de ses conséquences sur l'équilibre familial (emploi du conjoint, célibat géographique).

Ce sentiment est aggravé, notamment chez les militaires du rang, avec les annonces de fermetures de sites et la mobilité induite.

## **ANNEXE 9**

# **LA COMMISSION DES RECOURS DES MILITAIRES**

## ANNEXE 9

**LA COMMISSION DES RECOURS DES MILITAIRES****1 - PRÉSENTATION GÉNÉRALE**

Tout agent de l'État, civil ou militaire, peut contester un acte administratif s'il a intérêt à agir. Il peut former un recours administratif, gracieux s'il est directement adressé à l'autorité auteur de l'acte contesté, hiérarchique s'il est adressé à une autorité supérieure qui peut être le ministre. Il peut aussi former un recours contentieux devant la juridiction administrative.

La loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives prévoit toutefois que les agents soumis au statut général des fonctionnaires ou au statut général des militaires ne peuvent former de recours contentieux que s'ils sont précédés d'un recours administratif préalable. L'objectif visé consiste à désengorger la juridiction administrative, soit que le requérant obtienne directement gain de cause auprès de son administration et que l'acte soit annulé ou modifié, soit que l'administration ait convaincu le requérant du bien-fondé de l'acte contesté.

Depuis 2001, tout militaire désirant former un recours contentieux à l'encontre d'un acte administratif relatif à sa situation personnelle doit ainsi, à peine d'irrecevabilité, former un recours administratif préalable obligatoire examiné par la commission des recours des militaires. La CRM émet un avis qu'elle adresse au ministre qui décide ensuite soit d'agréer - en totalité ou en partie - soit de rejeter, la demande du requérant. Si la décision du ministre ne le satisfait pas, le requérant peut alors introduire un recours contentieux devant la juridiction administrative.

## 2 - ANALYSE D'ENSEMBLE DES DOSSIERS OUVERTS PAR LA CRM, PAR THÈMES DE CONTESTATION

Thèmes généraux de recours	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Statuts dont :</b>	1 748	1 745	1 885	1 724	1 654	1 693	1 634	1 880
Contestation de la notation	674	671	685	709	644	617	603	799
« Lien au service » (renouvellement d'engagement, résiliation ou dénonciation de contrat)	285	298	327	248	271	241	211	205
Mutations	273	270	314	250	211	257	213	219
Positions statutaires	112	124	195	160	124	186	204	190
Droits divers (à formation professionnelle ou liés à la formation professionnelle, etc., hors droits aux soins)	182	117	121	118	189	156	151	152
Droits aux soins		101	113	116	68	71	82	117
Avancement (grade ou échelon)	79	66	52	53	99	86	93	98
Changement d'armée, de corps...	87	42	35	32	18	31	37	31
Reste (divers)	56	56	43	38	30	48	40	69
<b>Rémunérations dont :</b>	890	929	779	1 106	1 444	2 850	2 050	1 390
Primes et indemnités (autres qu'ICM et accessoires)	487	280	211	254	239	279	159	226
Solde (régimes et modalités diverses)	191	266	272	240	562	406	629	695
Changement de résidence (déménagement)	96	93	88	263	221	188	108	68
ICM et accessoires		91	78	223	292	1 365	813	266
Impôts		77	3	0	4	439	204	11
Nouvelle bonification indiciaire	76	45	35	34	21	31	31	46
Concession de passage gratuit		26	27	30	35	49	20	11
Reste (divers)	40	51	65	62	70	93	86	67
<b>Autres thèmes dont :</b>	214	104	82	94	124	138	90	92
Prescription quadriennale	141	42	12	16	16	11	2	5
Hors compétence de la commission : discipline et recrutement	39	30	35	37	45	41	25	31
Demandes de réparation	15	23	27	26	37	67	36	46
Reste (divers ou mal précisé)	19	9	8	15	26	19	27	10
<b>Total</b>	2 852	2 778	2 746	2 924	3 222	4 681	3 774	3 362
<b>Rappel des EMR des armées, services et de la gendarmerie</b>	347 909	350 082	347 275	345 007	335 370	335 472	332 471	327 262

Source : CRM, Rapport annuel d'activité, éditions successives 2005 à 2012.

### **Analyse de l'évolution des recours entre 2008 et 2009 :**

En 2009, la CRM relève une augmentation importante de la proportion des recours relatifs aux rémunérations. Leur nombre est proche de celui des recours « statutaires ». Les recours liés à la solde (régimes et modalités diverses) ont augmenté de 135 % en raison des séries de recours relatifs à la mission « *supply allowance*<sup>83</sup> », à la solde à l'étranger des missions RIGEL<sup>84</sup> et GULF SHIELD<sup>85</sup>. Par ailleurs, il est constaté une augmentation importante des recours liés à l'indemnité pour charges militaires (ICM) et ses accessoires (37 en 2008 contre 292 en 2009).

### **Analyse de l'évolution des recours entre 2009 et 2010 :**

Les variations les plus significatives entre 2009 et 2010 correspondent aux mutations (+ 21,8 %), aux primes et accessoires (+ 16,7 %), à la solde (- 27,7 %), à l'ICM versée aux militaires pacsés (+ 367 %), à l'impôt Djibouti (+ 14 500 %), à la nouvelle bonification indiciaire (NBI) (+ 47,6 %) et aux demandes de réparation de préjudices (+ 148 %). Sur cette période, les recours liés à la rémunération dépassent encore les recours « statutaires ».

### **Analyse de l'évolution des recours entre 2010 et 2011 :**

Le nombre total de recours relatifs aux rémunérations diminue légèrement au profit des recours « statutaires ». Ceci s'explique en partie par la baisse du nombre de recours relatifs au pacte civil de solidarité (PACS) et aux impôts à Djibouti. Les variations les plus significatives sur la période sont : les primes et indemnités (- 43 %), la solde (+ 54 %) qui s'explique par la série de recours formée par les marins des pétroliers ravitailleurs en matière d'indemnité de sujétion de service à l'étranger (ISSE), l'ICM et accessoires (- 40 %), les impôts à Djibouti (- 53 %), la prescription quadriennale (- 34 %) et les demandes de réparation de préjudices (- 46 %).

---

<sup>83</sup> Dans le cadre des opérations extérieures, les personnels militaires intervenant au titre de la force multinationale de l'ONU bénéficient dans certaines circonstances d'allocations journalières.

<sup>84</sup> Mission de soutien aux forces armées djiboutiennes de juin à octobre 2008.

<sup>85</sup> Exercice tripartite France-Qatar-Emirats arabes unis en 2008.

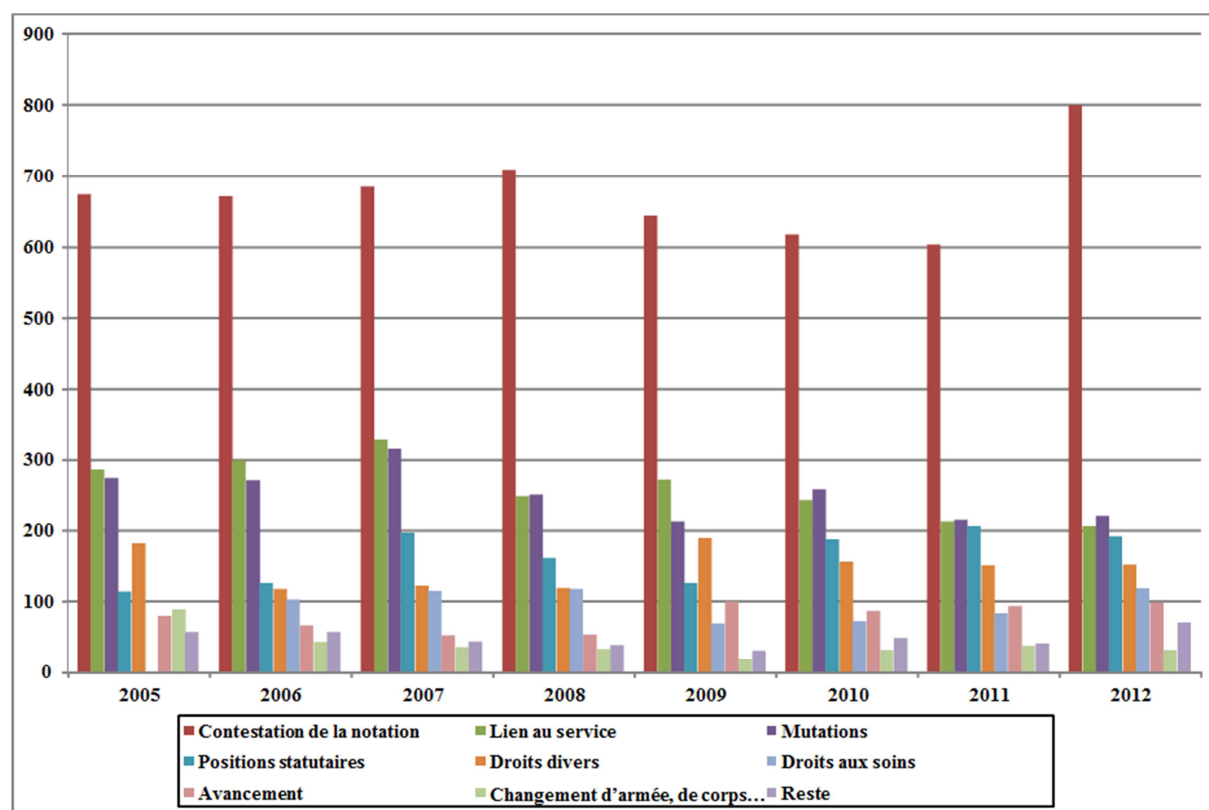


### Analyse de l'évolution des recours entre 2011 et 2012 :

Les recours concernant les rémunérations continuent à diminuer en 2012 tandis que ceux relatifs à la notation augmentent sensiblement du fait :

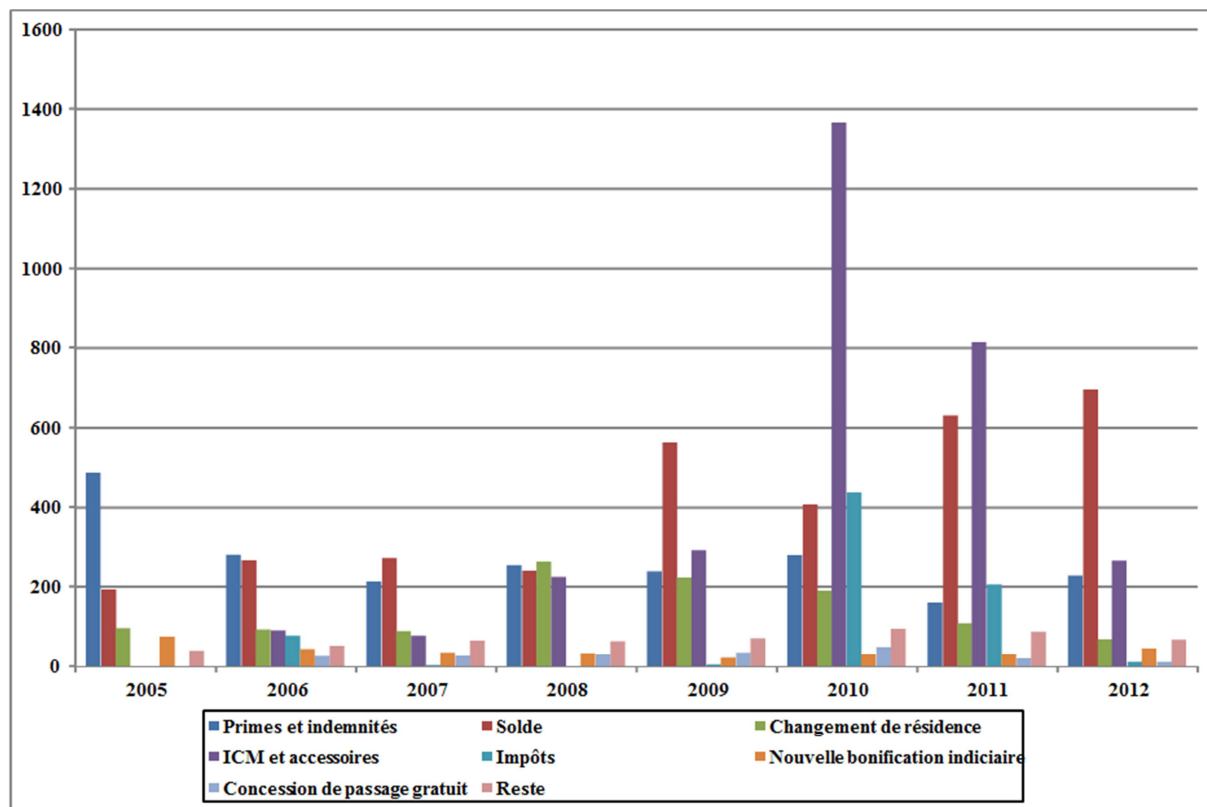
- de la mise en service d'un nouveau bulletin de notation annuel interarmées pour les militaires du rang et les sous-officiers autres que ceux de la gendarmerie,
- de la multiplication du nombre de militaires notés par des militaires appartenant à une armée, un service ou une formation rattachée autre que le leur, parfois géographiquement éloigné, comme c'est le cas notamment des militaires des antennes des GSBdD.

### Évolution des recours concernant les statuts



Source : CRM, Rapport annuel d'activité, éditions successives 2005 à 2012.

### Évolution des recours concernant la rémunération



Source : CRM, Rapport annuel d'activité, éditions successives 2005 à 2012.

## **ANNEXE 10**

# **SYNTHÈSE DES RÉPONSES DES ARMÉES ET SERVICES AU QUESTIONNAIRE SUR L'ADMINISTRATION DES RESSOURCES HUMAINES**

## ANNEXE 10

**SYNTHÈSE DES RÉPONSES DES ARMÉES ET SERVICES AU QUESTIONNAIRE SUR L'ADMINISTRATION DES RESSOURCES HUMAINES**

Les réponses les plus significatives aux questionnaires adressés par le HCECM aux armées et services sont présentées dans cette annexe.

Les données n'étant pas homogènes d'une armée ou d'un service à l'autre, la portée des résultats et leur interprétation en sont limitées.

Pour une meilleure compréhension des différents processus, certaines données ont été complétées par d'autres sources.

**1 - RECRUTER**

La réforme de la chaîne du recrutement s'est inscrite dans le mouvement global de modernisation de la Défense engagé par la révision générale des politiques publiques (RGPP). Cette réforme n'a pas concerné le volume d'engagés à recruter mais a visé à adapter les moyens de les recruter.

Dès 2007 les centres de recrutement ont été mutualisés et les procédures harmonisées sans toutefois les interarmiser.

*« Concrètement, la réforme du recrutement s'est traduite par la création d'un « guichet unique », l'harmonisation des tests de sélection, la mise en commun d'actions et de moyens lors de certaines opérations de communication et enfin l'adoption d'un même système d'information »<sup>86</sup>.*

Lors des tables rondes, des militaires du rang de toutes les armées ont regretté un décalage entre le discours des recruteurs et la réalité vécue au sein des unités. Ce ressenti peut être objectivé par l'analyse des réponses des armées au HCECM.

---

**1.1 - ARMÉE DE TERRE**

---

Dans le cadre du suivi de la fidélisation des militaires du rang de l'armée de terre, la sous-direction recrutement de la DRHAT

a mis en place depuis 2011 un questionnaire (système d'information « DEDALE ») pour comprendre les raisons qui poussent les jeunes recrues à dénoncer leur contrat.

DEDALE est constitué de 148 questions dont 143 sont d'ordre psychosocial et 5 traitent de la qualité du recrutement sur les thématiques de l'information et de l'orientation réalisées dans la chaîne recrutement.

---

<sup>86</sup> Terre information magazine n° 229, dossier de novembre-décembre 2011, pages 3 et 4.

*Satisfaction du service rendu par les CIRFA - Armée de terre*

		2011	2012	2013
Satisfaction de l'unité que vous avez obtenue à l'issue de votre orientation en CIRFA.	Note sur 4 points	2,6	2,7	2,7
Satisfaction du poste que vous avez obtenu à l'issue de votre orientation en CIRFA.	Note sur 4 points	2,6	2,6	2,7
Satisfaction sur l'obtention de votre premier choix en CIRFA au moment de la signature du contrat.	Note sur 2 points	1,6	1,6	1,6
Satisfaction sur la correspondance réalité de la vie militaire et information donnée en CIRFA.	Note sur 4 points	2,2	2,2	2,2
Satisfaction sur l'information sur l'Armée de Terre donnée en CIRFA.	Note sur 5 points	2,9	3	3

Source : Direction des ressources humaines de l'armée de terre (DRHAT).

Champ : Sondage portant sur 40 % (2 500 pax) de la population de militaires du rang qui dénonce son contrat.

Commentaires : Réponses déclaratives.

Les dénonçants primo-contractants estiment avoir bénéficié lors de leur parcours dans la chaîne de recrutement d'une information moyennement satisfaisante tant sur l'armée de terre que sur la réalité en régiment. Ils sont un peu plus satisfaits du choix de l'unité et du poste qu'ils obtiennent au moment de la signature du contrat.

**1.2 - MARINE**

Au sein de la marine, une enquête réalisée entre mars 2012 et mars 2013 sur des jeunes engagés non officier durant les premiers jours de formation initiale apporte un éclairage positif sur la qualité de l'administration d'une jeune recrue.

*Satisfaction du service rendu par les CIRFA - Marine*

Diriez-vous que vous êtes satisfaits ?	Sondage 2012-2013
Des informations fournies par les personnes du CIRFA ?	87 %
Du suivi de votre dossier de candidature ?	90 %
Des délais entre votre passage devant le département d'évaluation et la décision d'engagement ?	76 %
Du délai écoulé entre le recrutement et l'entrée en école ?	81 %
Êtes-vous satisfait(e) du choix de votre spécialité ?	86 %
Votre filière correspond-elle à celle que vous vouliez faire ?	81 %

Source : Direction du personnel militaire de la marine (DPMM).

Champ : Jeunes engagés non officier en 2012-2013.

Dans la marine, la qualité du recrutement repose principalement sur l'évaluation du taux d'attrition (défaillant, renonçant, dénonçant)<sup>87</sup>.

<sup>87</sup> Le défaillant est le candidat qui ne se présente pas à son unité le 1<sup>er</sup> jour de son contrat ; le renonçant est le candidat qui ne désire finalement pas signer de contrat d'engagement ; le dénonçant est le candidat qui désire rompre son contrat d'engagement au cours de la période probatoire.

Le taux de dénonciations rapporte le nombre de dénonciations au nombre de recrutements réalisés. Chaque dénonciation est systématiquement analysée par les conseillers en recrutement afin d'améliorer les recrutements futurs.

### ***Taux de dénonciations de contrat dans la marine***

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Taux de dénonciations	14 %	16 %	17,4 %	15,6 %	13,4 %	14,1 %	13,3 %	12,2 %

Source : DPMM.

Champ : Officiers marinier et militaires du rang de la marine.

## **1.3 - LA DURÉE DU RECRUTEMENT**

### **1.3.1 - Les armées**

La durée des recrutements varie fortement en fonction du corps statutaire et de la spécialité choisie. Si elle est en moyenne plus élevée pour les officiers que pour les autres catégories de personnel, elle reste longue pour les militaires du rang et les volontaires dont les motivations sont parfois moins affirmées.

Le risque de perte de candidats au profit du secteur privé est avéré. Mais les délais de recrutement peuvent, dans certains cas, s'avérer profitables pour améliorer la condition physique des candidats et/ou affiner leurs projets professionnels dans les armées.

### **1.3.2 - Le secteur public**

Au ministère des affaires étrangères, le délai moyen de recrutement d'un agent contractuel est de six mois (dont deux mois d'appel à candidature).

### **1.3.3 - Le secteur privé**

D'après une enquête menée par la société Robert Half<sup>88</sup> en avril-mai 2010 auprès de 2 400 managers chargés du recrutement dans 13 pays (dont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la République tchèque, la Suisse) sur la base d'un échantillon représentatif d'entreprises, il est constaté un allongement de la durée des recrutements.

En France, 32 % des recruteurs pourvoient un poste en 4 à 5 semaines, 29 % en 2 à 3 semaines et 16 % en 6 à 10 semaines.

<sup>88</sup> Site internet

[http://www.roberthalf.fr/EMEA/France/Press%20Releases/RH/Documents/RH\\_PR\\_24022011.pdf](http://www.roberthalf.fr/EMEA/France/Press%20Releases/RH/Documents/RH_PR_24022011.pdf), dernière consultation février 2014.

Dans les autres pays, les délais varient, en fonction des postes entre moins d'une semaine (30 % des recruteurs espagnols) et un maximum de 10 semaines (18 % des managers italiens et belges).

La société Robert Half International France indique que le risque, identifié et constaté, de ce phénomène de l'allongement du processus de sélection est de « *perdre des candidats valables* ».

## 2 - FORMER

Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats et de performance impose une gestion des ressources humaines tournée vers les compétences de chacun, leur recensement, leur pleine utilisation, leur entretien, leur valorisation et leur mise à niveau le cas échéant.

La mise en formation du personnel s'effectue à l'échelon central (DRH d'armée) pour les formations structurantes de la carrière (cursus et stages qualifiants), à partir des besoins de gestion, de prérequis administratifs (habilitation, aptitude médicale, etc.) et de compétences (qualifications, postes tenus, expériences acquises).

Les réductions budgétaires ont cependant contraint les armées à développer des formations (adaptation, cursus) au juste besoin et au juste temps en réduisant au besoin leurs durées.

Dans le domaine RH, la majorité des formations est dispensée dans les centres de formation. Depuis la mise en place des GSBdD mixtes, c'est-à-dire œuvrant au profit de deux armées au moins, des actions de formation « GRH en interarmées » sont accessibles au personnel civil et aux militaires des trois armées.

### Stage « GRH en interarmées »

LIBELLE DE L'ACTION DE FORMATION	LIEU	DATE		DUREE		EFFECTIF		REPARTITION									
		D E B U T	F I N	L I E U	D E P L A C E M E N T	P E R M I S S I O N	P R O G R A M M E	M A X I M U M	D R H A T	D R H A T / R E S	D C C A T	D C S E A	D C S S A	P E R S C I V I L	G E N D A R M E R I E	A I R	M A R I N E
A GRH 1 2 00 GEST RH EN IA	EG3A SALON/PROVENCE	02/04/2014	04/04/2014	3				30	30	28				2			
A GRH 1 2 00 GEST RH EN IA	ECOLE ST CYR COET	20/05/2014	22/05/2014	3				25	30							15	10

Source : Calendrier des actions de formation de l'armée de terre 2014-2015 (logiciel S@gaie consultable sur le site Intraterre de la DRHAT).

Les écoles de formation sont soumises à la norme ISO 9001 qui impose de mesurer la qualité du service rendu aux élèves ou aux stagiaires « à chaud » mais aussi aux employeurs quelques mois après la fin des stages (6 mois à 1 an).

Ces évaluations permettent aux DRH d'armée de contrôler si les objectifs pédagogiques ont été atteints et aux formateurs d'apporter des améliorations pour les sessions suivantes.

Les armées déclarent ne pas avoir d'indicateurs spécifiques qui leur permettent de mesurer la qualité du service rendu par les organismes de formation. La mesure qualitative s'effectue essentiellement au moyen des taux de satisfaction des formés et des employeurs précédemment évoqués.

### *Taux de satisfaction des militaires formés (armée de terre)*

		Cycles scolaires						
		2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012*
Form. Coursus	CSEM	-	-	88 %	88 %	85 %	100 %	95 %
	DEM	-	77 %	69 %	74 %	85 %	81 %	86 %
	CFCU	75 %	79 %	86 %	86 %	89 %	89 %	89 %
	DA	61 %	80 %	82 %	86 %	83 %	87 %	83 %
	BSTAT	66 %	80 %	82 %	84 %	86 %	87 %	91 %
	BSAT	60 %	83 %	86 %	90 %	85 %	90 %	89 %

\* Données en cours de consolidation.

Source : DRHAT/SDF.

Calcul : Nombre de stagiaires satisfaits / nombre de stagiaires ayant répondu.

Objectif : Taux > 75 %.

### *Taux de satisfaction des employeurs (armée de terre)*

		Cycles scolaires						
		2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012*
Form. Coursus	CSEM	-	-	88 %	85 %	84 %	91 %	100 %
	DEM	-	87 %	89 %	85 %	96 %	99 %	95 %
	CFCU	83 %	93 %	93 %	94 %	96 %	94 %	98 %
	DA	78 %	90 %	90 %	94 %	92 %	91 %	92 %
	BSTAT	75 %	89 %	84 %	93 %	92 %	93 %	95 %
	BSAT	66 %	84 %	81 %	92 %	87 %	90 %	90 %

\* Données en cours de consolidation.

Source : DRHAT/SDF.

Calcul : Nombre d'employeurs satisfaits / nombre d'employeurs ayant répondu.

La sous-direction compétence de la marine utilise, dans le cadre de son contrôle de gestion, le taux d'attrition dans les écoles pour évaluer la qualité du service rendu. Ce taux mesure le nombre de militaires qui commencent un cours et qui ne sont pas qualifiés à la fin de celui-ci. L'attrition comprend aussi bien les départs volontaires des candidats (défaillants, renonçants et dénonçants) que les inaptitudes médicales, l'élimination pour insuffisance des résultats, et le report de sessions.



**Taux d'attrition (marine)**

	2011	2012	2013	Cible
École de Maistrance (EDM)	6 %	9,3 %	6 %	< 5 %
Quartier-Maitre de la Flotte (QMF)	5 %	10,6 %	2 %	< 10 %
Écoles des Mousses	10 %	13,4 %	12 %	< 15 %

Source : DPMM.

L'enquête « la marine en question » aborde également le sujet de la satisfaction des actions de formation. En 2013, à la question « êtes-vous satisfait des formations, suivies ou envisagées, dispensées par l'institution (formation initiale, complémentaire, continue, préparation aux examens et concours) », 66 % des officiers se déclarent satisfaits contre 52 % des officiers marinières et 51 % des quartiers-maitres.

	Octobre 2012			Mars 2013		
	Off	OM	QMM	Off	OM	QMM
Êtes-vous satisfait des formations, suivies ou envisagées, dispensées par l'institution (formation initiale, complémentaire, continue, préparation aux examens et concours)	69	55	55	66	52	51

En % de satisfaits.

Source : DPMM – indicateur de mesure du moral.

S'agissant de la qualité des actions de formation dans l'armée de l'air, un sondage opinion réalisé en 2013 montre que les aviateurs sont dans l'ensemble satisfaits, particulièrement les officiers (80 % de satisfaits).

### 3 - AFFECTER

#### 3.1 - ÉTAT DES LIEUX

Tous les ans, environ 30 % des militaires des armées de terre et de l'air font l'objet d'une mutation, qu'elle soit assortie ou non d'un changement de résidence.

#### **Taux de mobilité avec ou sans changement de résidence du personnel militaire de carrière ou sous contrat**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Terre	14 %	12 %	20 %	23 %	30 %	27 %
Marine	55 %	53 %	62 %	53 %	57 %	68 %
Air	22 %	60 %	33 %	27 %	52 %	26 %

Source : Bilan social, éditions successives 2007-2012.

La seule mobilité géographique concerne, en 2012, 15 % du personnel militaire de l'armée de terre et 17 % des aviateurs et des marins.

***Taux de mobilité avec changement de résidence des militaires de carrière ou sous contrat***

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Terre</b>	10 %	9 %	13 %	14 %	14 %	15 %
<b>Marine</b>	18 %	16 %	21 %	12 %	14 %	17 %
<b>Air</b>	14 %	8 %	13 %	12 %	15 %	17 %

Source : Bilan social, éditions successives 2007-2012.

La mobilité et l'affectation géographique sont des données importantes dans la mesure du moral de toutes les catégories de personnel, notamment en période de restructurations.

Un sondage de la marine de 2012 montre par exemple que la mobilité géographique est une des deux contraintes liées au statut général des militaires qui pèsent le plus sur le personnel. 50 % des officiers interrogés citent cette contrainte en premier. 34 % des officiers marinières et 30 % des militaires du rang placent cette contrainte en deuxième position derrière l'incertitude des programmes d'activité.

***La mobilité géographique, une contrainte qui pèse sur les marins***

		2012		
		OFF	OM	QMM
<b>Quelles sont les deux contraintes liées au statut militaire qui vous pèsent le plus ? (2 réponses possibles)</b>	<b>L'incertitude des programmes d'activité</b>	38	41	46
	<b>La mobilité géographique</b>	50*	34	30
	<b>La pesanteur hiérarchique</b>	17	22	18
	<b>Les astreintes</b>	7	20	25
	<b>La durée des absences</b>	14	20	19
	<b>Les obligations particulières et/ou restrictions de certains droits</b>	10	14	10
	<b>La disponibilité</b>	10	11	15
	<b>Le devoir de réserve</b>	4	3	2
	<b>La discipline, la rigueur</b>	1	1	2
	<b>Les risques</b>	0	1	1

Source : Enquête « la marine en question » 2012 : qualité de vie au travail.

Champ : Échantillon représentatif de marins.

Lecture : \* 50 % des officiers citent « la mobilité géographique » comme étant l'une des deux contraintes liées au statut militaire qui leur pèsent le plus.

Ce même constat ressort des enquêtes annuelles « sondage d'opinion du personnel de l'armée de l'air ». Les mutations imposées, l'impact de la mobilité sur le conjoint et la famille, la fréquence trop élevée ainsi que la parution trop tardive des ordres de mutation (surtout chez les officiers) représentent les principales insatisfactions liées à la mobilité.

Le changement d'affectation entraîne des modifications parfois profondes sur le déroulement du travail au quotidien mais aussi sur la famille. La mutation peut être une remise en cause des acquis (y aura-t-il adéquation entre le futur poste et les qualifications détenues ? Quel emploi pour le conjoint ? Les nouveaux horaires peuvent-ils remettre en cause le système de garde des enfants ? Quelle école pour les enfants ? Quel logement ?). L'attente de l'ordre de mutation reste une période d'incertitudes.

---

### 3.2 - LA SATISFACTION DES MILITAIRES

---

Pour tout le personnel militaire, les mutations sont étudiées et décidées par les DRH d'armée après un dialogue entre l'intéressé et le gestionnaire.

L'aspect géographique de la mobilité est essentiellement envisagé :

- pour des raisons de service (y compris les restructurations) ;
- pour une mutation outre-mer (sur volontariat) ;
- pour une affectation en sortie de cours ou formation (généralement en fonction du classement) ;
- pour un besoin lié à un parcours qualifiant ;
- dans le cadre d'un contrat de gestion ;
- pour convenances personnelles.

Si la mobilité est plutôt bien acceptée par les officiers et les sous-officiers, elle l'est beaucoup moins par les militaires du rang des trois armées, davantage soumis à la mobilité ces dernières années du fait des nombreuses restructurations<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> « Les militaires du rang signent un engagement « au titre de l'armée de terre, pour servir initialement dans une formation ». Cependant, sauf cas grave ou situation exceptionnelle (fidélisation), les militaires du rang ne peuvent faire l'objet d'une mobilité durant la période probatoire. À l'issue de celle-ci, durant les trois premières années de contrat, sauf si elle est prononcée à la demande de la DRHAT, la mobilité des militaires du rang ne peut être envisagée que dans le cadre d'une mutation pour convenance personnelle, sans changement de résidence. Au-delà de trois ans de service, les mutations des militaires du rang s'inscrivent dans les règles générales et peuvent faire l'objet d'un ordre de mutation avec changement de résidence, si celui-ci est justifié. » Directive technique militaires du rang de l'armée de terre 2013.

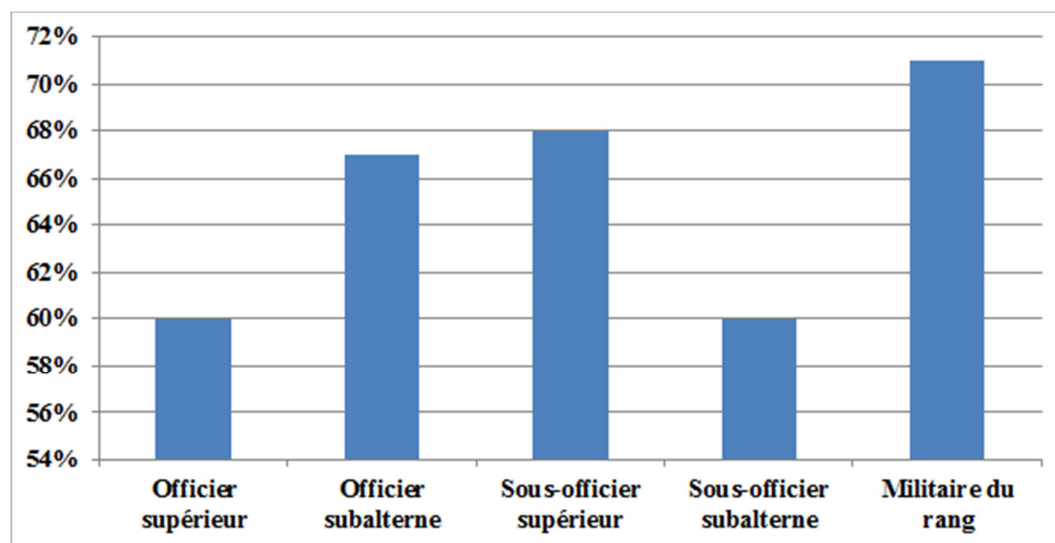
***Taux de satisfaction des marins, processus « affecter et employer »***

Processus	Question	Octobre 2012			Mars 2013		
		OFF	OM	QMM	OFF	OM	QMM
<b>AFFECTER</b>	Êtes-vous satisfaits de votre mobilité géographique (fréquence des mutations, prise en compte de vos souhaits, etc.) ?	70 %	62 %	49 %	75 %	62 %	48 %
<b>EMPLOYER</b>	Êtes-vous satisfaits de votre affectation géographique actuelle (bassin d'emploi pour votre conjoint, scolarisation des enfants, climat, loisir, moyens de transport, etc.) ?	78 %	73 %	65 %	78 %	69 %	62 %

Source : Extrait de l'enquête « la marine en question » 2012 : qualité de vie au travail.

Champ : Échantillon représentatif de marins.

***Taux de satisfaction du personnel de l'armée de l'air concernant la mobilité géographique (fréquence des mutations, prise en compte des souhaits)***



Source : Sondage d'opinion du personnel de l'armée de l'air 2011.

Champ : Échantillon représentatif de 2 417 civils et militaires de l'armée de l'air (585 officiers, 888 sous-officiers, 526 militaires du rang et 418 civils).

### *Taux de satisfaction des militaires mutés*

Armée ou service	Catégorie	2009	2010	2011	2012
Terre	Officiers	55 %	55 %	66 %	60 %
	Sous-officiers	57 %	57 %	64 %	60 %
	Militaires du rang	68 %	70 %	73 %	73 %
Marine	Officiers	*	*	*	*
	Officiers mariniers	97 %	97,4 %	97,4 %	97,5 %
	Militaires du rang	98 %	97 %	98,2 %	98,2 %
Air	Officiers	**	**	**	**
	Sous-officiers	74 %	81 %	73 %	56 %
	Militaires du rang***	93 %	70 %	76 %	75 %
Essences	Officiers	nd	88,5 %	77 %	79 %
	Sous-officiers	nd	86 %	83 %	81 %
	Militaires du rang	nd	90 %	73 %	87 %

Source : Questionnaire du HCECM aux armées et services.

\* La gestion des officiers est personnalisée (prise en compte du cursus du personnel, du besoin de la Marine à la suite d'un entretien du personnel muté et de son gestionnaire). Il n'y a donc pas de suivi du taux de satisfaction des desiderata pour ce personnel.

\*\* Les officiers font, dans la plupart des cas, l'objet d'un dialogue individuel qui sort de la logique expression de souhaits / satisfaction de souhaits.

\*\*\* Pour les MTA, la politique de mobilité « choisie » se traduit par l'inutilité du suivi de ce paramètre (par essence 100 %) en dehors des restructurations (i.e. depuis 2009).

## 3.3 - LES LEVIERS DE LA SATISFACTION

### 3.3.1 - La permutation

Dans la marine et sous certaines conditions, la réglementation autorise, pour les marins des équipages de la flotte et les marins des ports, les permutations d'affectations.

Cette possibilité est également offerte dans une moindre mesure aux militaires du service des essences des armées et de l'armée de terre.

Le directeur des ressources humaines de l'armée de terre précise dans sa directive unique de gestion 2013 son souhait de relancer, pour toutes les catégories de personnel, cette possibilité pour une « approche plus moderne de la mobilité ».

Les permutations ne sont pas prévues dans les textes régissant la mutation du personnel de l'armée de l'air. Le dispositif de la gendarmerie ne permet pas de comptabiliser les permutations réalisées au cours d'un cycle de mutation.

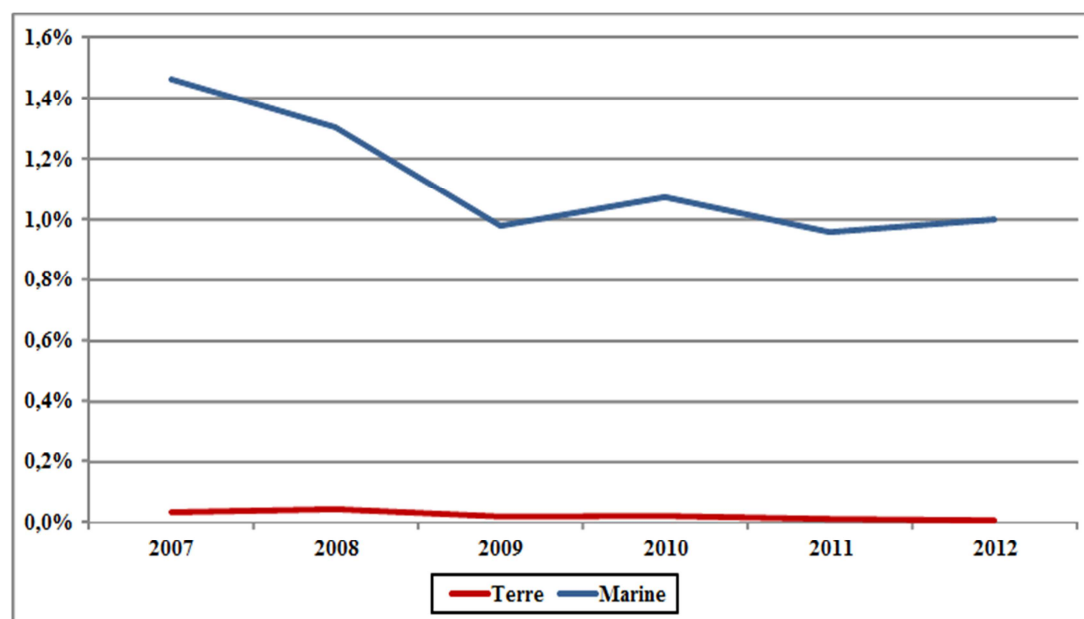
### Nombre de permutations

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Terre</b>	17	13	6	7	5	6	4	2
<b>Marine</b>	nd	nd	337	283	246	226	211	259
<b>Essences</b>	nd	nd	nd	nd	nd	4	5	4

Source : Questionnaire du HCECM aux armées et services.

Champ : Officiers, sous-officiers, officiers mariniers et militaires du rang.

### Taux de permutations



Source : Questionnaire du HCECM aux armées et services.

Champ : Officiers, sous-officiers ou officiers mariniers et militaires du rang.

### 3.3.2 - Le préavis de mutation

L'évolution à la hausse de la durée des préavis de moins de trois mois pour les mutations en métropole ou outre-mer avec changement de résidence peuvent avoir un impact négatif sur les militaires et leurs familles.

#### *Métropole - toutes armées et toutes catégories (hors volontaires de la gendarmerie)*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Plus de 6 mois</b>	7 %	13 %	11 %	19 %	16 %	14 %	20 %
<b>De 3 à 6 mois</b>	55 %	52 %	54 %	50 %	42 %	38 %	30 %
<b>Moins de 3 mois</b>	38 %	35 %	35 %	31 %	42 %	48 %	50 %

Source : HCECM revue annuelle de la condition militaire 2013.

Champ : Terre, marine, air.

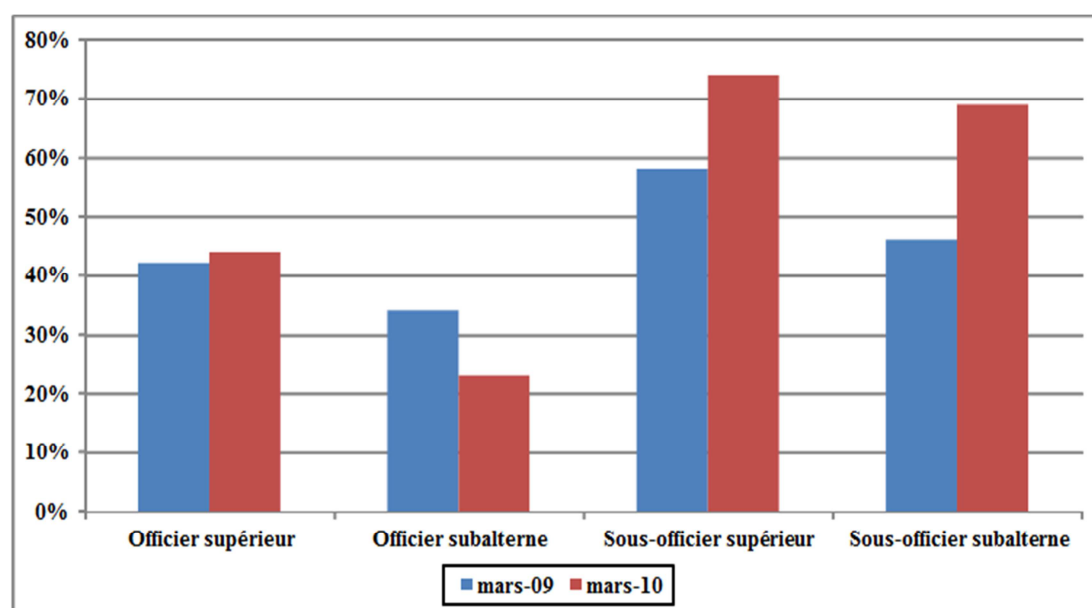
***Outre-mer - toutes armées et toutes catégories (hors volontaires de la gendarmerie)***

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Plus de 6 mois</b>	26 %	23 %	23 %	26 %	22 %	18 %	17 %
<b>De 3 à 6 mois</b>	56 %	56 %	69 %	58 %	56 %	56 %	55 %
<b>Moins de 3 mois</b>	18 %	21 %	8 %	16 %	22 %	26 %	28 %

Source : HCECM revue annuelle de la condition militaire 2013.

Champ : Terre, marine, air.

***Taux de satisfaction du personnel de l'armée de l'air estimant avoir eu leur ordre de mutation suffisamment tôt pour pouvoir s'y préparer***



Source : Sondage d'opinion du personnel de l'armée de l'air 2010.

Champ : Échantillon représentatif de 2 230 civils et militaires de l'armée de l'air (497 officiers, 777 sous-officiers, 583 militaires du rang et 373 civils).

Le Haut Comité relevait dans la revue annuelle de la condition militaire de 2013 que la situation des officiers était la moins favorable et constatait une diminution de la durée des préavis. Le taux de mutations avec préavis inférieur à trois mois passant de 26 % en 2010 à 37 % en 2012.

Ce constat est corroboré par les résultats des sondages d'opinion de l'armée de l'air successifs où les officiers déclarent regretter le manque d'anticipation des mutations et parfois de lisibilité de la durée des affectations.

### 3.3.3 - L'adéquation poste-qualifications

La satisfaction du personnel militaire lors d'une mutation est également à mesurer en termes d'adéquation entre le poste et la ou les qualifications détenues par l'intéressé.

*Nombre de militaires de l'armée de terre, par niveau fonctionnel, employés sur un poste en adéquation avec leurs qualifications*

	Niveau fonctionnel	2009	2010	2011	2012
<b>Sous-adéquation</b>	<b>6</b>	0	0	0	
	<b>5</b>	521	912	839	685
	<b>4</b>	0	239	1 250	1 151
	<b>3</b>	2 478	4 174	4 025	3 979
	<b>2</b>	0	709	2 594	2 401
	<b>1</b>	8 704	0	543	551
<b>En %</b>		10,03	5,57	7,40	7,20
<b>Adéquation</b>	<b>6</b>	304	134	291	
	<b>5</b>	4 341	3 269	4 919	4 883
	<b>4</b>	6 876	6 177	7 260	7 011
	<b>3</b>	15 875	12 787	17 082	16 984
	<b>2</b>	14 308	12 395	12 719	12 078
	<b>1</b>	51 217	59 750	66 765	64 704
<b>En %</b>		79,61	87,28	87	87,10
<b>Sur-adéquation</b>	<b>6</b>	0	0	67	
	<b>5</b>	181	612	1 235	1 244
	<b>4</b>	861	820	220	176
	<b>3</b>	2 902	3 426	4 695	4 740
	<b>2</b>	2 601	2 360	848	759
	<b>1</b>	5 546	524	0	0
<b>En %</b>		10,36	7,15	5,60	5,70

Source : DRH-AT.

Calcul : Nombre de militaires qualifiés/nombre total de militaires.

Certains éléments d'organisation ou de gestion permettent de nuancer la lecture directe de cet indicateur :

- Certaines distorsions d'emploi sont recherchées pour fidéliser la population des militaires du rang ;
- Les réorganisations (dissolutions, restructurations, transferts d'effectifs ou géographiques notamment) peuvent annihiler les efforts conduits pour atteindre la meilleure adéquation entre poste occupé et qualification détenue ;



- La porosité de certains emplois facilement transposables dans le secteur civil lorsque les diplômés et/ou la retraite à jouissance immédiate sont acquis entraîne la mise à poste de personnel diplômé mais trop jeune pour avoir atteint le grade requis.

Indépendamment de ces difficultés, la sur-adéquation ou la sous-adéquation peuvent impacter la qualité de vie au travail des militaires.

Les mutations « hors souhait », géographique ou fonctionnel, constituent un domaine de mécontentement prégnant pour toutes les catégories de personnel.

#### 4 - RÉMUNÉRER

Les dysfonctionnements du calculateur LOUVOIS sur la solde des militaires sont connus et décrits dans de nombreux documents, qu'ils émanent des assemblées parlementaires ou du ministère de la défense. Le Haut Comité en a souligné les principaux effets dans la partie principale de ce rapport.

Les conséquences de ces dysfonctionnements sur les conditions de travail des spécialistes « RH » ont jusqu'à présent été peu abordées.

Les premières soldes impayées surviennent en novembre 2011, alors que les traitants « RH » sont impliqués dans la montée en puissance des services ressources humaines des GSBdD et eux-mêmes touchés par les réductions d'effectifs.

Les premiers éléments relevés dans l'analyse des non-paiements des soldes semblaient indiquer à tort que les traitants « RH » n'auraient pas mis à jour les données bancaires ou statutaires dans les SIRH. Dans le même temps, les réponses à apporter aux militaires pour la résolution des erreurs constatées tardent à être définies.

Le décalage entre les problèmes rencontrés et les solutions apportées, le manque de formation en matière de solde, les paiements de secours et le traitement des trop-perçus (mars 2012) augmentent la charge de travail pour la régularisation des dossiers. Si les traitants « RH » restent réactifs, ils ne peuvent cependant pas répondre aussi rapidement qu'ils le souhaiteraient aux sollicitations des militaires soutenus. Le personnel « RH » a parfois le sentiment de ne pas pouvoir absorber leur charge de travail.

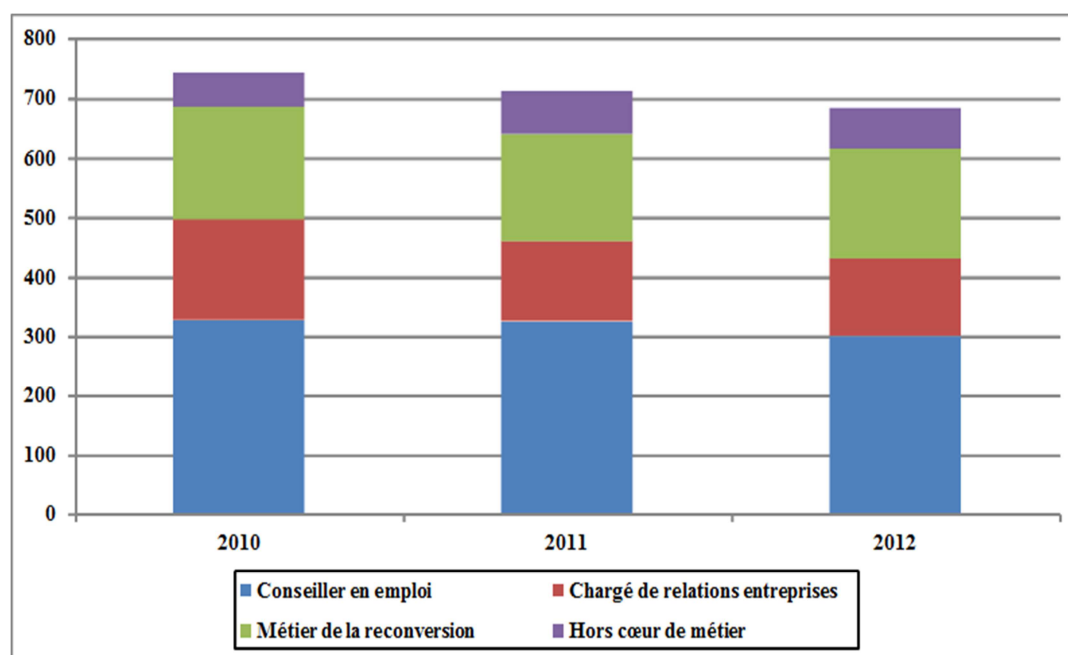
L'impact en termes d'absentéisme du personnel « RH » n'a pu être obtenu par le Haut Comité mais leur mal-être a pu être observé lors des tables rondes.

## 5 - SE RECONVERTIR

### 5.1 - LE RETOUR À L'EMPLOI DES MILITAIRES

L'agence de reconversion de la défense (ARD), également dénommée Défense mobilité, a été créée en 2009.

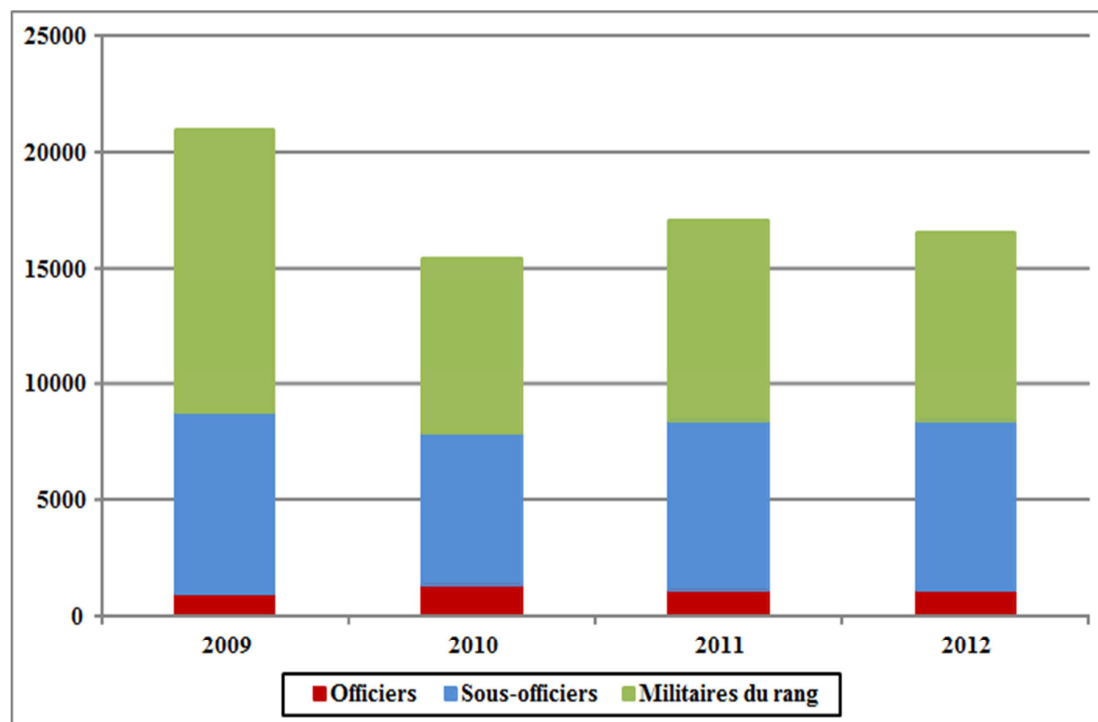
#### *Évolution des effectifs de Défense mobilité*



Source : Questionnaire du HCECM aux armées et services.

*Nombre d'entretiens diagnostics réalisés par les conseillers en emploi*

		2009	2010	2011	2012
<b>Officiers</b>	<b>Terre</b>	430	482	412	504
	<b>Marine</b>	188	166	201	223
	<b>Air</b>	212	282	178	235
	<b>Autres</b>	109	401	332	99
<b>Ensemble</b>		939	1 331	1 123	1 061
<b>Sous-officiers</b>	<b>Terre</b>	2 290	2 285	2 777	2 735
	<b>Marine</b>	1 595	1 753	2 241	2 450
	<b>Air</b>	2 389	2 314	2 086	2 000
	<b>Autres</b>	1 558	216	203	167
<b>Ensemble</b>		7 832	6 568	7 307	7 352
<b>Militaires du rang</b>	<b>Terre</b>	6 337	5 636	6 434	5 956
	<b>Marine</b>	443	362	701	736
	<b>Air</b>	1 377	1 444	1 336	1 244
	<b>Autres</b>	4 036	81	138	163
<b>Ensemble</b>		12 193	7 523	8 609	8 099
<b>Ensemble</b>		20 964	15 422	17 039	16 512



Source : Questionnaire du HCECM aux armées et services.

## Évolution du nombre de dossiers de reclassement traités (fonction publique et secteur privé)

### Évolution du nombre de reclassements dans le secteur privé

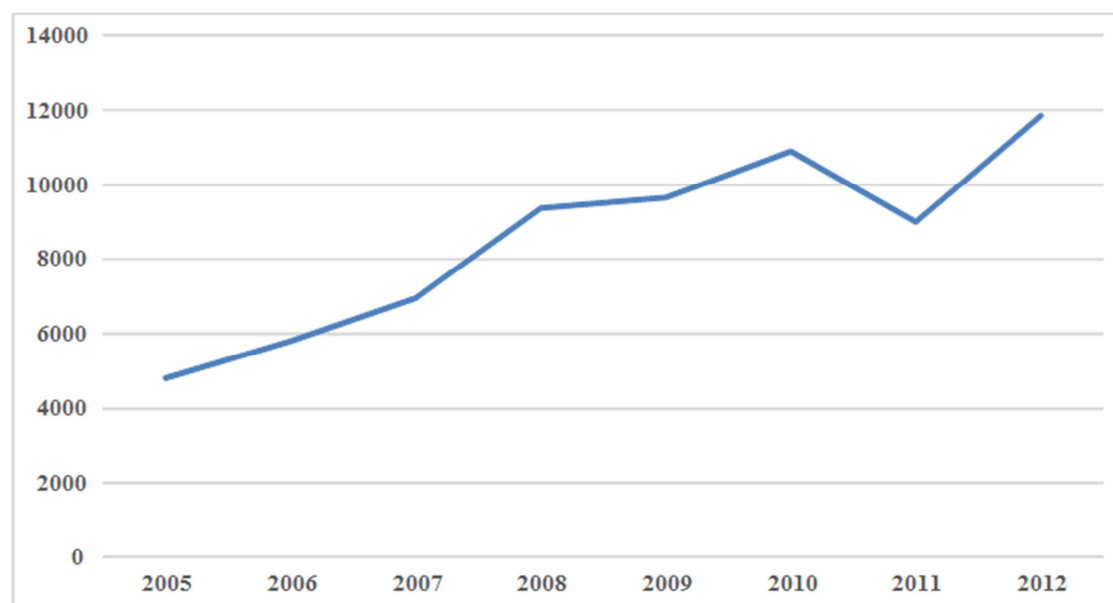
Catégorie	Armée ou service	2005	2006	2007*	2008	2009	2010	2011	2012
Officiers	Terre	151	167	132	120	334	428	371	279
	Marine	88	94	114	115	144	150	183	126
	Air	91	142	151	161	145	120	129	125
	Autres	62	58	50	48	12	35	28	38
Ensemble		392	461	447	444	635	733	711	568
Sous-officiers	Terre	698	678	642	856	1 155	1 389	1 499	1 639
	Marine	487	529	565	622	759	1 002	1 030	1 150
	Air	565	739	885	1 152	1 131	1 095	1 019	1 158
	Autres	352	302	373	465	32	63	41	82
Ensemble		2 102	2 248	2 465	3 095	3 077	3 549	3 589	4 029
Militaires du rang	Terre	914	1 306	1 608	3 152	3 198	3 521	3 827	4 069
	Marine	56	55	80	141	208	209	309	345
	Air	161	411	616	686	613	560	538	612
	Autres	348	736	699	614	3	5	41	161
Ensemble		1 479	2 508	3 003	4 593	4 022	4 295	4 715	5 187
Ensemble		3 973	5 217	5 915	8 132	7 734	8 577	9 015	9 784

\*2007 hors gendarmerie.

Sources : Questionnaire du HCECM aux armées et services.

2005-2008 : DRHMD/ARD.

2009-2012 : ARD.



Source : Questionnaire du HCECM aux armées et services.

### Évolution du nombre de reclassements dans la fonction publique

Catégorie	Armée ou service	2005	2006	2007*	2008	2009	2010	2011	2012
Officiers	Terre	nd	nd	nd	nd	nd	nd	114	76
	Marine	nd	nd	nd	nd	nd	nd	34	19
	Air	nd	nd	nd	nd	nd	nd	29	29
	Autres	nd	nd	nd	nd	nd	nd	45	28
Ensemble								222	152
Sous-officiers	Terre	nd	nd	nd	nd	nd	nd	410	417
	Marine	nd	nd	nd	nd	nd	nd	275	261
	Air	nd	nd	nd	nd	nd	nd	304	348
	Autres	nd	nd	nd	nd	nd	nd	31	64
Ensemble								1 020	1 090
Militaires du rang	Terre	nd	nd	nd	nd	nd	nd	648	676
	Marine	nd	nd	nd	nd	nd	nd	37	31
	Air	nd	nd	nd	nd	nd	nd	137	215
	Autres	nd	nd	nd	nd	nd	nd	11	10
Ensemble								833	932
Ensemble		848	596	1 043	1 252	1 935	2 335	2 075	2 174

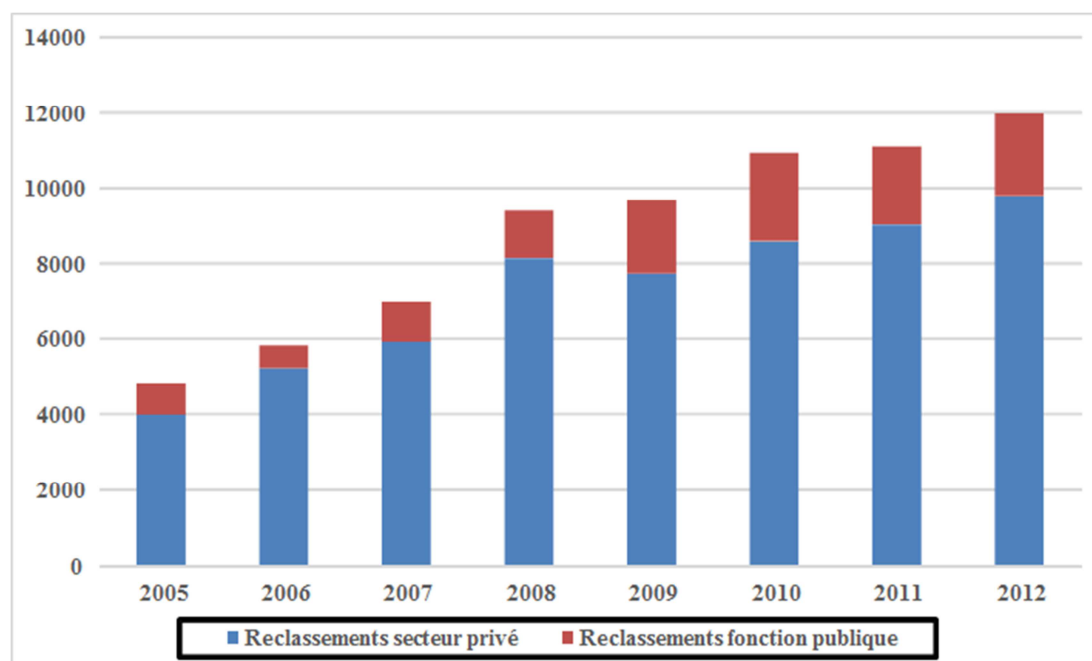
\*2007 hors gendarmerie.

Sources : Questionnaire du HCECM aux armées et services.

2005-2008 : DRHMD.

2009-2012 : ARD.

### Évolution des reclassements fonction publique et secteur privé



\*2007 hors gendarmerie.

Sources : Questionnaire du HCECM aux armées et services.

2005-2008 : DRHMD.

2009-2012 : ARD.

## 5.2 - SATISFACTION DES USAGERS DE DÉFENSE MOBILITÉ

Globalement, diriez-vous à propos de Défense mobilité que vous êtes :	Officiers	%	Sous-officiers	%	Militaires du rang de plus de 4 ans	%	Militaires du rang de moins de 4 ans	%	Ensemble	%
<b>Très satisfait</b>	39	20	205	23	96	16	4	27	344	20
<b>Satisfait</b>	89	46	467	52	303	52	6	40	865	51
<b>Peu satisfait</b>	45	23	166	18	121	21	3	20	335	20
<b>Insatisfait</b>	21	11	64	7	64	11	2	13	151	9
	194	100	902	100	584	100	15	100	1 695	100

Source : Extrait d'un questionnaire réalisé en 2013 par Défense mobilité auprès d'un échantillon représentatif de militaires des armées de terre, air et marine.

## 5.3 - L'EMPLOI DES CONJOINTS

Depuis la création de l'agence de reconversion de la défense, 52 civils de la défense arment les cellules d'aide à l'emploi des conjoints réparties sur tout le territoire national.

	2009	2010	2011	2012
<b>Nombre de dossiers traités</b>	4 052	4 003	4 058	5 876
<b>Retour à l'emploi (minimum CDD de 6 mois)</b>	1 767	1 895	1 907	2 700
<b>Taux de reclassement</b>	44 %	47 %	47 %	46 %

Source : Questionnaire du HCECM aux armées et services.

## **ANNEXE 11**

### **SYNTHÈSE DES RÉPONSES DES SERVICES AU QUESTIONNAIRE SUR LE SOUTIEN**

## ANNEXE 11

## SYNTHÈSE DES RÉPONSES DES SERVICES AU QUESTIONNAIRES SUR LE SOUTIEN

Les réponses les plus significatives aux questionnaires adressés par le HCECM aux services sont présentées dans cette annexe

## SANTÉ

### ACCÈS AUX SOINS

## 1 - EFFECTIFS

*Répartition des effectifs au sein du SSA*

	Catégorie de personnel	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	<b>Personnel RH (toutes catégories confondues)</b>	747	562	563	565	313	300	294	308
<b>Périmètre organique</b>	<b>Médecins des armées</b>	2 040	2 011	1 988	1 916	1 897	1 855	1 818	1 825
	<b>Infirmiers de soins généraux</b>	1 725	2 364	2 721	2 851	2 880	2 879	2 878	2 864
	<b>Infirmiers anesthésistes, de bloc opératoire, aides-soignants et autres</b>	477	541	625	658	657	659	660	654
	<b>Infirmiers de soins généraux</b>	nd	491	241	164	143	148	148	123
<b>Périmètre non organique</b>	<b>Aides-soignants</b>	nd	nd	905	948	923	962	988	961

Source : Questionnaire du HCECM au SSA.

Champ : Personnel RH du SSA / Personnel soignant.

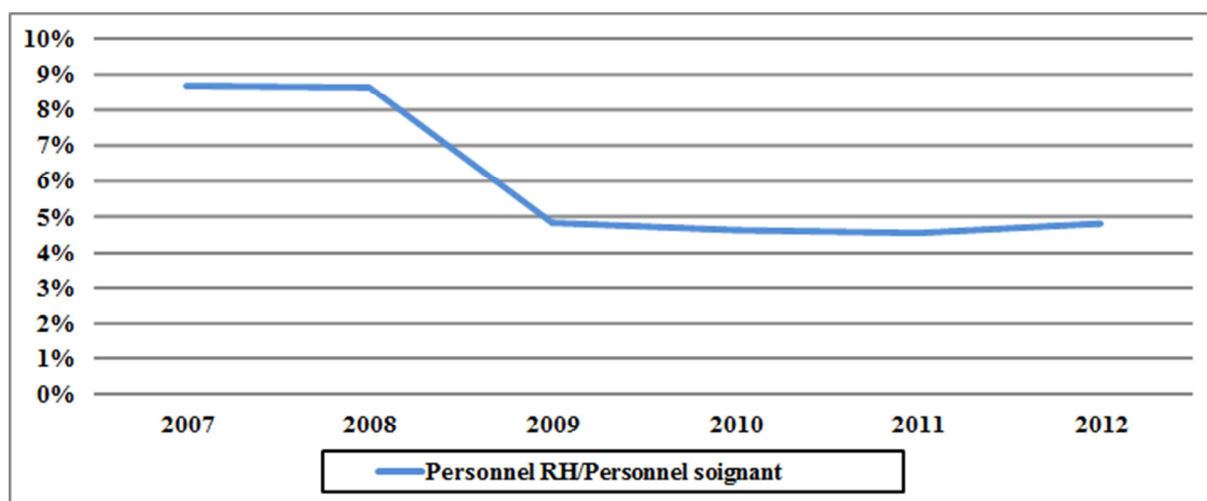
Commentaires du SSA :

**Personnel RH** : Les effectifs de 2005 à 2008 sont comptabilisés par la mission d'aide au pilotage dans le cadre des travaux relatifs aux « coûts de la fonction RH ». À partir de 2009, les effectifs sont comptabilisés selon des règles internes au SSA.

**Personnel soignant** : les données sont présentées avec l'évolution de périmètre suivante : jusqu'en 2005, il s'agit des effectifs budgétaires. À partir de 2006, il s'agit du plafond ministériel des emplois autorisés (PMEA) du budget opérationnel de programme (BOP) 178 64C. Ces chiffres ne sont donc pas équivalents aux effectifs affectés en centre médical des armées/centre médical interarmées (CMIA) et hôpitaux d'instruction des armées (HIA).

Le périmètre non organique correspond aux infirmiers de soins généraux non intégrés au SSA et aux aides-soignants civils. En 2005 a débuté la manœuvre d'intégration au corps des militaires et infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA) des paramédicaux des forces (terre, air, marine).

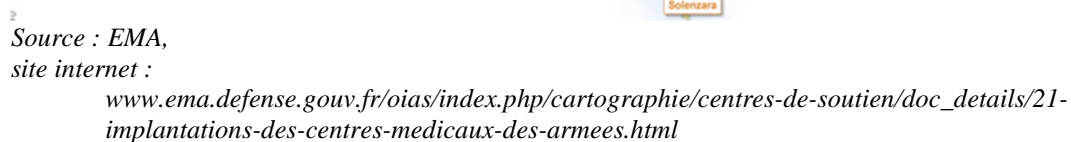


***Taux de personnel administratif dans les effectifs du SSA***

Source : Questionnaire du HCECM au SSA.

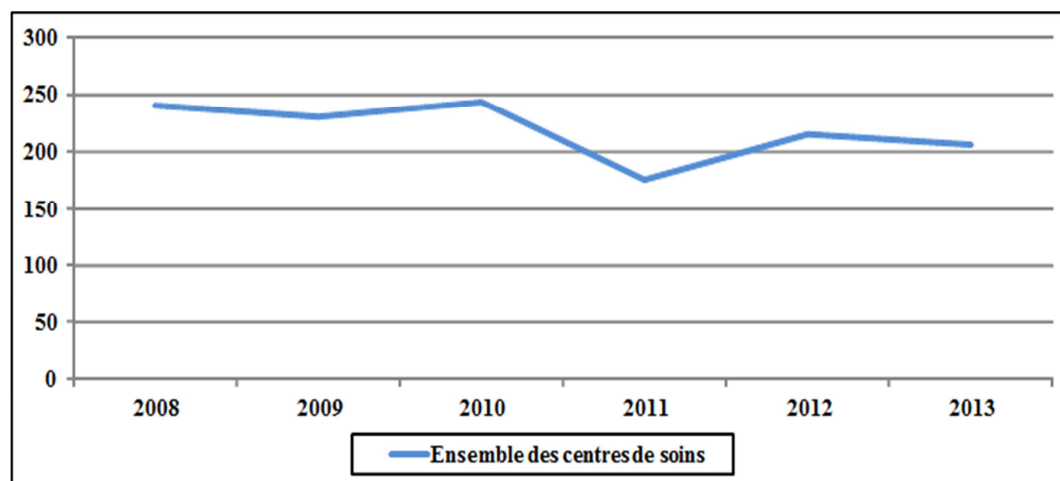
Champ : Personnel RH du SSA / Personnel soignant.

## Implantations des CMA



### Évolution du nombre de centres de soins du SSA

Type de centre	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Site principal	nc	10	16	16	55	55
Antenne médicale y compris les antennes spécialisées	nc	20	32	113	113	104
Antenne de gendarmerie (AGN)	nc	6	11	47	47	47
Service médical d'unité (SMU)	240	194	184	0	0	0
Ensemble des centres	240	230	243	176	215	206



Source : Questionnaire du HCECM au SSA.

Champ : Armées y compris gendarmerie.

Commentaires du SSA : 2009 est l'année de la mise en place expérimentale des centres médicaux en base de défense, suivie en 2010 par la création des premiers centres médicaux des armées. Ces chiffres ne prennent pas en compte les structures ne dispensant pas de soins, à savoir les centres d'expertise médicale initiale (5), les centres de médecine de prévention des armées (48) et les antennes vétérinaires (20).

Le SSA précise que « les soins aux familles de militaires représentent un volume d'activité très variable d'un site à l'autre, mais également dans le temps. L'offre peut ainsi être présente à un moment donné, répondant à un besoin plus ou moins ponctuel, et ne plus exister à un autre, essentiellement pour des raisons de disponibilité du personnel au regard de son effectif et de la priorité donnée à l'accomplissement de la mission au profit des forces. La volonté du SSA est de pouvoir harmoniser et étendre son offre de soins aux familles de militaires, en tenant compte d'une évaluation site par site du besoin, de la mise aux normes des infrastructures nécessaire à l'agrément des CMA en tant qu'« établissement recevant du public » (ERP 5<sup>ème</sup> catégorie) et de la compatibilité avec la sujétion opérationnelle découlant de la mission au profit des forces ».

### 3 - LA QUALITÉ DU SOUTIEN SANITAIRE

La réduction des effectifs des CMA entraînent les conséquences suivantes :

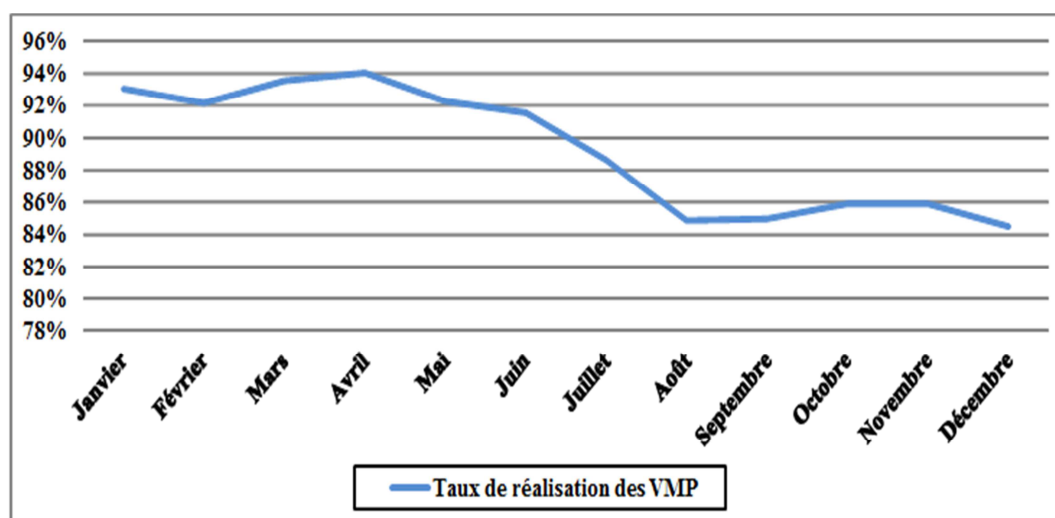
- délais plus importants pour la préparation sanitaire des militaires ;
- reports de visites systématiques annuelles (VSA) ;
- réduction des consultations « courantes » pour assurer les visites d'incorporation ;
- réorientation des consultants vers le secteur libéral.

Entre 2011 et 2012, les militaires constatent un accroissement du délai (jusqu'à 6 mois d'attente) pour les VSA et des difficultés dans le suivi administratif du soutien santé. Le fonctionnement est également dégradé en raison du taux de projection du personnel de santé.

Par ailleurs, sur certaines bases de défense, l'obligation de demander un rendez-vous pour une visite systématique par le biais d'une demande Sillage se révèle très contraignante.

Pour lever en partie l'engorgement des centres médicaux, l'EMA fait passer la périodicité des VSA (ou visites médicales périodiques, VMP) à 2 ans<sup>90</sup>.

#### *Taux de réalisation des visites médicales périodiques en 2013*



Source : Questionnaire du HCECM au SSA.

Champ : Armées y compris gendarmerie.

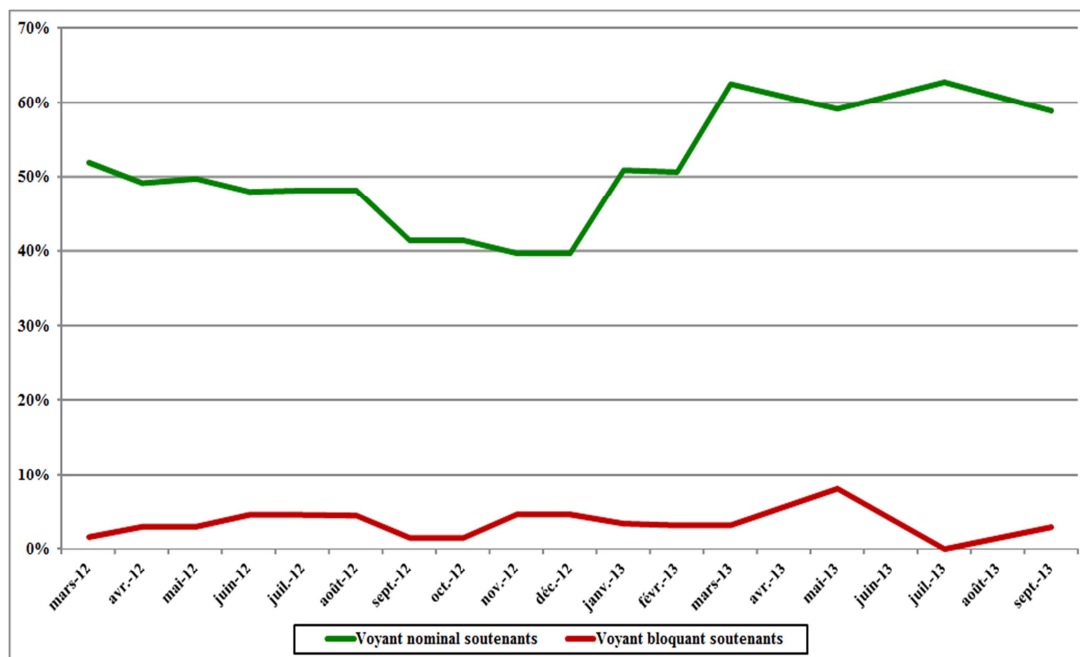
Commentaires du SSA : Les taux de réalisation sont au-dessus du seuil fixé mais ils ne rendent pas compte des raisons pour lesquelles certaines visites ne sont pas réalisées (indisponibilité du personnel), ni même si elles sont réalisées ultérieurement.

La qualité du soutien sanitaire est également pénalisée sur certaines bases de défense par le vieillissement du parc des véhicules sanitaires.

<sup>90</sup> L'arrêté du 20 décembre 2012 relatif à la détermination et au contrôle de l'aptitude médicale à servir du personnel militaire indique qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 les visites médicales périodiques, anciennement VSA, s'effectueront tous les 2 ans.

## HABILLEMENT

### Taux de satisfaction et points bloquants QSR Soutenants/domaine RH



Source : SCA – Indicateur de suivi de la qualité des prestations de la filière « habillement » en 2013.

Champ : Articles en délivrance collective.

Périodicité : Mensuelle.

Le SCA apporte les commentaires suivants :

« Les causes des ruptures dans les stocks centraux sont diverses.

Pour l'armée de terre (treillis F2, brodequins de marche, casques), la cause principale tient dans le retard pris par les plans d'équipements en articles de nouvelle gamme alors même que les articles de l'ancienne gamme, qui ne sont plus réalisés depuis plusieurs années, tombent progressivement en rupture. Les matériels nouveaux ont été réalisés (treillis T4S2, brodequins nouveaux modèles, casques composites) et sont stockés dans les ELOCA. Plusieurs réunions pour préparer la distribution de ces effets à partir de janvier 2014 ont été organisées avec l'EMAT sous le pilotage de la direction centrale du SCA mais les décisions tardent à être prises.

Pour l'armée de l'air, les ruptures en combinaisons de vol et en effets mécaniciens ont été causées respectivement par des retards de fabrications et par l'allongement des périodes de tests. Le centre d'expertise du soutien du combattant et des forces (CESCOF) a proposé des substitutions avec des effets très comparables en attendant les approvisionnements (fin 2013, début 2014 pour les combinaisons de vol, fin 2014 pour les effets mécaniciens). Plus généralement, comme déjà signalé les mois précédents, la ressource budgétaire accordée est insuffisante en 2013 pour satisfaire les besoins de cette armée.

*Pour la marine, la cause principale tient, depuis plusieurs années déjà, dans le fait que la ressource budgétaire globale accordée est insuffisante pour satisfaire les besoins de cette armée. Dès lors, les articles les plus consommés sont en rupture ».*

## **ANNEXE 12**

### **ÉLÉMENTS DE PRÉSENTATION DE LA DÉMARCHE QUALITÉ**

## ANNEXE 12

**ÉLÉMENTS DE PRÉSENTATION DE LA DÉMARCHE QUALITÉ**

Selon l'organisation internationale de normalisation (ISO), la qualité est l'« *aptitude d'un ensemble de caractéristiques intrinsèques à satisfaire des exigences* ». Cette définition un peu abstraite recouvre en réalité plusieurs cas de figure, selon l'objet auquel elle s'applique. Les spécialistes de la qualité distinguent notamment la « qualité interne » de la « qualité externe ». La première porte sur la satisfaction des objectifs propres d'une organisation et n'est pas nécessairement perceptible par ses « clients ». La seconde vise spécifiquement à la satisfaction des besoins et des attentes des « clients » d'une organisation et coïncide avec une approche centrée sur l'« utilisateur ». C'est cette seconde approche qu'il est intéressant d'explorer dans le but d'améliorer l'administration des militaires.

Sans prétendre donner ici un résumé de cours sur la démarche qualité, que de nombreuses administrations publiques, y compris les services de soutien connaissent bien pour l'avoir engagée à un moment ou à un autre, il paraît utile au Haut Comité d'en rappeler ici certains traits.

La satisfaction d'un « client » résulte de la confrontation entre ses attentes et la réalité du service qu'il a reçu. L'attente du client évolue avec le temps et dépend à la fois de ses besoins personnels, de ses expériences passées, des informations qu'il a reçues par le bouche à oreille, des promesses et de la réputation du service qui doit délivrer la prestation. Le client est satisfait si la réalité du service est supérieure ou égale à ses attentes.



Plusieurs modèles définissent les différents déterminants de la satisfaction des « clients », c'est-à-dire les domaines pour lesquels ils vont comparer leurs attentes à la réalité. Certains sont adaptés au cas des administrations publiques, spécialement le modèle Servqual<sup>91</sup> qui identifiait initialement dix déterminants de la satisfaction.

Déterminant de la qualité du service	Contenu
<b>Accessibilité</b>	Accéder avec facilité et commodité au service
<b>Communication</b>	Informar les clients dans un langage qu'ils comprennent ; écouter les clients
<b>Compétence</b>	Disposer des compétences et des connaissances adéquates pour fournir le service
<b>Amabilité</b>	Politesse, respect, égard, gentillesse du personnel
<b>Crédibilité</b>	Sincérité, réputation et image
<b>Fiabilité</b>	Apporter un service homogène, précis et fiable ; fournir le service qui a été promis
<b>Réactivité</b>	Être prêt à fournir le service au moment adéquat
<b>Sécurité</b>	Sécurité physique ; sécurité financière
<b>Éléments tangibles</b>	Aspects physiques du service, tels que le matériel, les installations, l'allure du personnel
<b>Compréhension du client</b>	Connaître les besoins particuliers des clients

Source : Institut européen d'administration publique. Document d'orientation européen sur la gestion de la satisfaction client (2008).

C'est notamment à partir de ce modèle qu'a été élaborée puis mise en place (2005) la Charte puis le référentiel Marianne (2008) qui visent à apporter aux usagers d'un service public des garanties sur les conditions d'accueil des usagers dans les services publics. Le référentiel Marianne comporte dix neuf engagements comme l'adaptation des horaires d'ouverture du service ou la prise en charge des appels téléphoniques en moins de 5 sonneries.

Plus récemment, la modernisation de l'action publique (MAP) engagée depuis 2012 procède d'une démarche comparable, en fondant la réforme de l'administration sur les attentes et les besoins des usagers et en identifiant pour cela dix-huit facteurs de satisfactions.

Une fois identifiés les déterminants de la satisfaction, la démarche qualité consiste à évaluer la satisfaction des « clients », à concevoir de nouvelles évolutions et à décider celles qui seront produites.

Ces quatre phases - évaluation, conception, décision et production - peuvent associer les « clients » qui, de passifs, deviennent de plus en plus actifs et participent à toutes les étapes de la politique et de l'offre de services.

<sup>91</sup> « Service Quality » pour qualité de service. Modèle établi en 1985 par A. Parasuraman, V.-A. Zeithaml et L.-L. Berry.

La co-conception suppose que les organisations et leur hiérarchie soient convaincues que les « clients » puissent apporter une plus-value en exprimant leurs attentes ou leurs avis au moment de la définition des services ou des produits et des modalités de leur délivrance.

La co-décision permet aux « clients » de s'approprier les choix retenus par l'administration.

La coproduction, que facilite aujourd'hui l'utilisation des systèmes d'information, permet lorsqu'elle est clairement organisée, une meilleure compréhension des processus administratifs.

La co-évaluation (enquête en ligne, en face-à-face, client mystère, groupe de réflexion, etc.) vise à mesurer au mieux la satisfaction des « clients » et à en comprendre les motifs.

# GLOSSAIRE

## GLOSSAIRE

### A

<i>AFCAS</i>	<i>Armed Forces Continuous Attitude Survey</i>
<i>AFPRB</i>	<i>Armed Forces Pay Review Body</i>
AGN	Antenne de gendarmerie
AGSC	Administration générale et soutien commun
ARD	Agence de reconversion de la défense

### B

BdD	Base de défense
BOP	Budget opérationnel de programme
<i>BwDLZ</i>	<i>Bundeswehr - Dienstleistungszentrum</i>

### C

CEMA	Chef d'état-major des armées
CERHS	Centre expert ressources humaines et solde
CESCOF	Centre d'expertise du soutien du combattant et des forces
CESU	Chèque emploi-service universel
CICDE	Centre interarmées de concepts, de doctrine et d'expérimentations
CIRFA	Centre d'information et de recrutement des forces armées
CIRISI	Centre interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information
CMA	Centre médical des armées
CMIA	Centre médical interarmées
CM2A	Comité ministériel pour la modernisation de l'administration
COMBdD	Commandement de base de défense
COMEX	Comité exécutif ministériel
COMIAS	Commandement interarmées du soutien
COSA	Commission pour les simplifications administratives
COSIFORM	Commission pour la simplification des formalités
CPCS	Centre de pilotage et de conduite du soutien
CRM	Commission des recours des militaires
CSFM	Conseil supérieur de la fonction militaire
CTA	Comité pour la transformation des armées
CTAC	Centre territorial d'administration et de comptabilité

**D**

DGA	Direction générale de l'armement
DIRISI	Direction interarmées des réseaux et de l'infrastructure des systèmes d'information
DMPA	Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives
DN	Déroulement nominal
DPMM	Direction du personnel militaire de la marine
DRH-AT	Direction des ressources humaines de l'armée de Terre
DRH-MD	Direction des ressources humaines du ministère de la défense
DUSA	Délégation aux usagers et à la simplification administrative

**E**

ELOCA	Établissements logistiques du commissariat des armées
EMA	État-major des armées
EMR	Effectifs moyens réalisés
EMSD	État-major de soutien défense
ERP	Établissement recevant du public
ESEP	Échelon social d'encadrement et de délivrance des prestations sociales

**G**

GRH	Gestion des ressources humaines
GSBdD	Groupement de soutien de la base de défense

**H**

HCECM	Haut Comité d'évaluation de la condition militaire
HIA	Hôpital d'instruction des armées

**I**

I2M	Indicateur de mesure du moral
ICM	Indemnité pour charges militaires
IGeSA	Institut de gestion sociale des armées
ISO	Organisation internationale de normalisation
ISSE	Indemnité de suggestion de service à l'étranger
IUD	<i>Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen</i>

## L

LMD	Licence Master Doctorat
LOUVOIS	Logiciel unique à vocation interarmées de la solde

## M

MACT	Mission d'appui au cabinet pour la transformation
MAP	Mission d'aide au pilotage
MAP	Modernisation de l'action publique
MATS	Mission d'appui à la transformation et à la simplification
MICM	Majoration de l'indemnité pour charges militaires
MIMOSAA	Mission de modernisation par simplification et allègement des tâches de l'armée de l'air
MIMOTA	Mission de modernisation des tâches administratives
MITHA	Militaire infirmier et technicien des hôpitaux des armées

## N

NBI	Nouvelle bonification indiciaire
-----	----------------------------------

## O

OM	Officier marinier
ONU	Organisation des nations unies
OPEX	Opération extérieure

## P

PACS	Pacte civil de solidarité
PASS	Plan d'actions de simplification des soutiens
PB	Point bloquant
PD	Point dur
PDM	Pôle défense mobilité
PEL	Plan d'épargne logement
PMEA	Plafond ministériel des emplois autorisés
PMMS	Plan ministériel de modernisation et de simplification

## Q

QMM	Quartiers-mâtres et matelots
QSR	Qualité de service rendu

**R**

RGPP	Révision générale des politiques publiques
R2HL	Restauration, hébergement, hôtellerie, loisirs

**S**

SAP	Service d'administration du personnel
SCA	Service du commissariat des armées
SEA	Service des essences des armées
SGA	Secrétariat général pour l'administration
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SID	Service d'infrastructure de la défense
SIGMESS	Système informatisé de gestion des cercles-mess
SIL	Système d'information logistique
SIMu	Service interarmées des munitions
SIRH	Système d'information des ressources humaines
SKB	<i>Streikräftebasis</i>
SMU	Service médical d'unité
SSA	Service de santé des armées

**U**

USID	Unité de soutien de l'infrastructure de la défense
------	--

**V**

VMP	Visite médicale périodique
VSA	Visite systématique annuelle

RETROUVEZ LES RAPPORTS DU HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE SUR :

LE SITE INTERNET DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

*[www.defense.gouv.fr/hcecm](http://www.defense.gouv.fr/hcecm)*

LE SITE INTERNET DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

*[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)*

